

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES

FINANCES COMMUNALES

ET LE

PROJET D'IMPOT GÉNÉRAL

SUR LE REVENU

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le 22 Février 1911, à 3 heures

PAR

RENÉ GINISTY

PARIS

IMPRIMERIE MAULDE, DOUMENC ET C^{ie}

144, rue de Rivoli, 144

1911



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546328_0031

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
FINANCES COMMUNALES
ET LE
PROJET D'IMPOT GÉNÉRAL
SUR LE REVENU

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le 22 Février 1911, à 3 heures

PAR

RENÉ GINISTY

PRÉSIDENT : M. JACQUELIN, *professeur.*

ASSESEURS : MM. JÈZE, —
POLITIS, —



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

La Chambre des Députés a voté le 9 Mars 1909 un projet de loi « portant suppression des contributions directes et établissement d'un impôt sur les revenus et d'un impôt complémentaire sur l'ensemble du revenu ».

Il est évident, à première vue, que la ratification par le Sénat d'un pareil projet aura une répercussion considérable sur les finances communales. Les communes, en effet, tirent le plus clair et le plus constant de leurs revenus des centimes additionnels aux quatre contributions directes. Celles-ci supprimées, que vont devenir les centimes additionnels? Seront-ils conservés tels quels avec des principaux fictifs ou seront-ils eux aussi supprimés? Dans ce dernier cas, par quoi seront-ils remplacés? Quel esprit doit présider à cette réorganisation nouvelle des finances communales?

Avant d'étudier ces questions, de tenter une critique des solutions

proposées ou d'en chercher de nouvelles, il est indispensable de se demander quel est dans notre société moderne le caractère de la Commune. En effet, les ressources qui doivent être données aux communes ainsi que les dépenses qui doivent leur être imposées ou permises ne sont qu'un moyen à l'aide duquel elles doivent atteindre le but qui leur est proposé. Théoriquement donc, et en bonne logique, leur organisation fiscale doit être subordonnée à ce but : elle doit varier si, à une époque et dans une société donnée, une évolution vient à se produire qui modifie leurs fonctions et la meilleure organisation financière communale sera celle qui, à telle époque et dans telle société, permettra le mieux aux communes de remplir leur mission sociale.

Or, on peut se faire de la commune plusieurs conceptions différentes, et d'ailleurs l'histoire nous prouve que la nature des communes et le rôle qu'elles doivent jouer ont varié maintes fois suivant les époques.

En premier lieu, la commune peut être considérée comme une simple division administrative de l'État; dès lors, elle ne fonctionne plus par elle-même, c'est l'État qui pense et agit pour elle, l'être collectif local est paralysé et ne possède plus ni vie propre, ni personnalité (1).

En second lieu, on peut voir au contraire dans la commune une autorité publique de même ordre que celle de l'État, administrative et locale au lieu d'être politique et nationale. Elle jouira alors du droit de coercition qui est le propre de toute autorité publique, elle remplira un rôle analogue à celui de l'État; la seule différence sera que

(1) L. Paul DUBOIS. *Essai sur les finances communales*, p. 6.

la sphère d'activité de la commune sera plus restreinte que celle de l'État.

La commune enfin peut n'être qu'un syndicat utilitaire d'ordre privé, organisé par les habitants agissant non pas en qualité de citoyens, mais comme de simples particuliers pour la gestion en commun de leurs intérêts locaux. Mais cette association naturelle fondée sur la proximité permanente de l'habitation, ne constituant pas un groupement forcé et obligatoire, ne possède pas le pouvoir de contrainte, le droit de coercition qui l'assimilerait à une autorité publique. Les services que la commune remplit dans ce cas seront nécessairement limités à certains besoins d'ordre privé offrant une utilité matérielle pour tous les syndiqués mais ne supposant pas l'intervention d'un pouvoir coercitif.

Suivant que l'on se fait de la commune l'une ou l'autre de ces conceptions, le régime financier que le législateur doit lui imposer varie du tout au tout.

Si la commune est un simple *rouage administratif*, elle ne doit évidemment n'avoir aucune autonomie financière. C'est l'État qui perçoit ses recettes, paye ses dépenses, tient sa comptabilité, administre ses biens; les finances communales sont tout entières dans les mains de l'État, elles ne sont qu'une parcelle des finances nationales, elles ne forment qu'une sous-division du budget général.

Si, au contraire, la commune est considérée comme une *autorité publique*, son régime financier devient analogue à celui de l'État, sous cette réserve que ses moyens et ses besoins seront spéciaux et locaux; elle peut établir des impôts qui seront répartis entre les contribuables d'après un système par elle organisé; ses dépenses seront tous les services qui représentent dans la localité des intérêts

collectifs moraux ou matériels, réels ou personnels ; elle dresse un budget d'ensemble avec ses ressources et ses dépenses propres.

Si, enfin, la commune ne constitue qu'un *Syndicat d'intérêts purement privés*, c'est en proportion de l'intérêt et des avantages matériels retirés par chacun des membres de l'association que les charges communes seront réparties entre ceux-ci au moyen d'une comptabilité spéciale par service et nominative par individu. Les ressources ne comprendront plus d'impôts, mais des rétributions ou taxes représentant simplement le total des factures, des états de frais à fournir aux syndiqués (1).

Il importe donc, avant d'étudier quelle organisation convient le mieux aux finances communales de se demander quel caractère est attribué par la législation française à la Société communale.

Si nous remontons aux origines de la commune et si nous suivons son histoire jusqu'à nos jours, nous verrons combien ont pu varier, au cours des siècles, son caractère et son rôle.

Au début, les communes paraissent bien n'avoir été qu'un Syndicat d'intérêts purement privés. Dès l'origine des temps modernes, il y eut en France des communautés de paysans établies par l'usage ou la convention, remontant, suivant les cas, aux époques franques, romaines ou celtiques, jouissant parfois, comme en Picardie ou en Flandre, de droits politiques, mais bornées le plus souvent à la gestion d'intérêts collectifs d'ordre privé (2). Cependant, dès le ^{xii}^e et le ^{xiii}^e siècle, beaucoup de villages obtinrent de leur seigneur une charte leur conférant le droit de délibérer sur leurs intérêts d'ordre

(1) L. Paul DUBOIS. *Op. cit.*, p. 8.

(2) Cf. GLASSON. *Communaux et Communautés dans l'ancien droit français* (1891) et *Histoire du droit et des institutions de la France*, t. V.

collectif. Peu à peu, les paysans réussirent presque partout à faire reconnaître à la réunion des habitants de chaque paroisse ou village une sorte de personnalité morale et à constituer dans les campagnes, pour satisfaire aux besoins collectifs, des ententes communes, sous la direction d'un procureur dont les fonctions restèrent d'abord spéciales et limitées. Ainsi, au xviii^e siècle, la communauté primitive et familiale se trouve remplacée par une association, non pas contractuelle à proprement parler, mais naturelle, spontanée, et en quelque sorte instinctive, née de l'identité et du rapprochement des nécessités matérielles de la vie locale et conservant toujours un caractère d'ordre privé. A la fin de l'Ancien Régime, les paroisses ont, dans la plupart des provinces de France, une assemblée générale des habitants qui se réunit le plus souvent en dehors de toute intervention du seigneur, et un syndic permanent dénué de tout pouvoir politique ou judiciaire mais qui lève seul l'impôt, organise les corvées et pourvoit aux intérêts communs des habitants.

Les paroisses n'ont cependant pas toutes ce caractère exclusivement local et privé. Dès la fin du xi^e siècle, les villes ont obtenu des seigneurs des privilèges qui font d'elles de véritables associations d'ordre public. Certes, ce mouvement se fit par à-coup et ne présenta dans la France aucune uniformité.

Dans le Nord et les Flandres, la charte, qui n'est obtenue le plus souvent qu'au prix de luttes sanglantes contre les seigneurs, fait de la ville une seigneurie en nom collectif, vassale elle doit l'hommage, l'aide et le service militaire à son suzerain : elle a souvent ses vassaux propres, elle exerce sur ses membres le pouvoir réglementaire, le pouvoir judiciaire et le pouvoir de taxation. C'est un organisme politique en même temps qu'une autorité publique.

Dans le Centre, il n'y a pas de communes à proprement parler,

mais une série de privilèges concédés pacifiquement par des chartes spéciales et formant le point de départ d'une administration locale douée d'une assez large indépendance. La ville est un corps public mais non politique; elle n'a pas de juridiction propre.

Dans le Midi enfin, les chartes des villes sont fortement imitées de celles des cités italiennes auxquelles on prend l'institution du Consulat. Grâce à une liberté intérieure très étendue, ces villes se développent très rapidement sous la forme de corporations commerciales (1).

Tel est le caractère général que présentent les communes sous l'Ancien Régime : la commune est, de très générale façon, un syndicat d'intérêts purement privés; mais cela n'est vrai à strictement parler que des communautés rurales; les villes avec des différences très nombreuses de détail et d'organisation offrent un aspect très caractérisé de véritables cités politiques.

La Révolution uniformise l'organisation municipale des campagnes et des villes; elle ne fait d'ailleurs que compléter et parfaire sur ce point l'œuvre commencée dès le xvi^e siècle par la royauté. Mais elle change du tout au tout le caractère propre de la Société communale : celle-ci n'est plus un syndicat d'intérêts privés; elle n'est pas davantage un organisme politique, état vers lequel cependant il semblait qu'elle évoluait; elle est seulement un simple *rouage administratif*, un simple organe de l'Administration publique, qui est tout entière, même en ce qui concerne les intérêts purement locaux, entre les mains de l'État. Villes et campagnes sont désormais administrées d'en

(1) GLASSON. *Histoire du Droit et des Institutions de la France*, t. V.
Paul DUBOIS. *Op. cit.*, p. 34-35.

haut par l'État, leur maître : il n'y a plus de société locale vivante et agissante.

L'apogée de ce système est atteint en l'an VIII. Depuis la loi du 28 Pluviose, an VIII, il semble en effet qu'un courant inverse se soit dessiné dans notre législation. Certes, il n'est rien innové quant à l'uniformité des règles applicables aux villes et aux campagnes, mais toute une évolution s'est dessinée et produite, une œuvre vraiment décentralisatrice a été accomplie tant en ce qui concerne les villes qu'en ce qui concerne les campagnes. Par l'effet des lois du 18 Juillet 1837, du 24 Juillet 1867 et du 5 Avril 1884, il est indéniable que beaucoup de libertés ont été introduites dans la législation municipale, il apparaît clairement, par suite, que le caractère imprimé à la commune par les lois révolutionnaires a été notablement modifié. La commune n'est plus un simple rouage administratif, elle devient une véritable Société politique de même nature juridique que l'Etat : les affaires locales se séparent des affaires politiques; les sujets deviennent des citoyens; la vie locale renaît; la commune, milieu politique, a comme l'État un pouvoir de coercition, de commandement; elle peut organiser des services publics, lever des impôts, faire sa propre police.

Ainsi change peu à peu, par étapes insensibles sans doute, mais très notablement en définitive la nature de la Société communale. L'organisation des finances communales a-t-elle suivi cette évolution ? Si par l'effet du vote de l'impôt sur le revenu, une modification s'impose dans les finances communales, dans quel sens doit être opérée cette modification pour qu'elle soit adaptée à cette évolution, pour qu'elle ne la contrarie pas ? Telles sont les questions dont la solution sera peut-être facilitée par les considérations qui précèdent.

Nous étudierons en premier lieu comment sont aménagées

actuellement les recettes communales, nous constaterons ensuite quel trouble apportera dans ces recettes le vote du projet d'impôt sur le revenu, puis nous examinerons comment le Gouvernement et la Commission compétente de la Chambre des députés proposent de remédier à ce trouble; enfin nous rechercherons si les systèmes proposés atteignent le but qu'ils poursuivent et, au cas de négative, quel autre système pourrait être adopté.

CHAPITRE I

Aménagement actuel des recettes communales.

§ 1. — Les recettes communales : Domaine, Exploitations industrielles et Subventions.

Les ressources des communes sont de nature extrêmement variée ; on peut les classer de la manière suivante :

Une première catégorie comprend les revenus de leur domaine ; les communes possèdent, en effet, des propriétés mobilières et immobilières telles que rentes sur l'État et créances, prés, maisons et forêts. La location de leurs immeubles et de leurs chasses, le placement au Trésor public de leurs fonds disponibles, la vente de leurs bois constituent pour leur budget un produit très important.

Une seconde catégorie de revenus provient des exploitations industrielles des communes. A vrai dire, ces exploitations n'existent pas dans toutes les communes. Ce sont les grandes villes qui en retirent des produits considérables. Toutes aujourd'hui ont une tendance très marquée à organiser en services publics la distribution de l'eau,

du gaz, de l'électricité, les omnibus et tramways, etc. Cette politique a pour adversaires déterminés tous ceux qui par principe sont hostiles à la restriction du domaine d'activité de l'initiative privée. Ses partisans en font valoir les avantages : gestion plus soucieuse des intérêts publics ; bénéfices pécuniaires que cette exploitation va procurer à la collectivité et qui diminuent d'autant la charge des impôts. A cette raison capitale il faut ajouter que beaucoup de ces exploitations ont précisément pour objet de constituer par elles-mêmes des services publics. Le gaz, l'électricité, l'eau sont nécessaires non seulement aux habitants pris individuellement, mais encore sont indispensables au fonctionnement des services municipaux d'éclairage, de nettoyage des rues, d'arrosage, etc. De plus, beaucoup de ces exploitations supposent l'intervention constante d'agents communaux, en tant que chargés de la gestion du patrimoine communal : les tramways, les omnibus, les canalisations d'eau, de gaz, d'électricité nécessitent l'occupation des rues et places publiques et, par suite, l'intervention incessante des agents de l'Administration. Il faut remarquer enfin qu'il s'agit là d'exploitations extrêmement simples, s'organisant et se gérant d'après des règles uniformes.

En France, les exploitations industrielles ne sont cependant pas très développées. Cela tient à l'opposition énergique faite à cette politique par le Conseil d'État, tant comme Conseil administratif, lorsqu'il est appelé à donner des avis d'autorisation, que comme tribunal, lorsqu'il est appelé à rendre des arrêts sur les recours formés par les contribuables contre les délibérations des Conseils municipaux organisant des régies. Le Conseil d'État base ses arrêts, d'abord sur le principe de droit public, dit de spécialité, d'après lequel les établissements publics sont créés chacun pour remplir une mission particulière et n'ont de capacité que pour remplir cette mission : les communes, par suite, qui ont été créées pour administrer les intérêts

publics locaux, n'auraient pas qualité pour faire de l'industrie ou du commerce. De plus, la loi du 17 Mars 1791 proclame le principe de la libre concurrence, de la liberté du commerce et de l'industrie : or, toute municipalisation aboutit à un monopole.

Toutefois, le Conseil d'État admet des exceptions à cette règle de l'interdiction de toute municipalisation : 1° dans le cas où la loi reconnaît expressément aux communes le pouvoir d'organiser un service communal de nature commerciale ou industrielle : marchés, abattoirs, bureaux de conditionnement, tramways, etc. ; 2° en dehors d'une loi, dans les circonstances exceptionnelles, en particulier en l'absence ou à raison de l'insuffisance de l'initiative privée. Ainsi, une ville pourra exploiter en régie le gaz, l'électricité, si aucun adjudicataire ne se présente, ou si ceux qui se présentent n'offrent pas des conditions assez avantageuses ; 3° lorsque l'exploitation communale doit être gratuite, lorsque la ville ne doit en retirer aucun bénéfice : établissement de bains ; 4° lorsque le commerce ou l'industrie entrepris par la commune constituent un monopole de fait : service de distribution d'eau.

Voici une troisième catégorie de recettes communales : ce sont les subventions faites par l'État aux communes. La pratique de ces subventions s'explique par plusieurs raisons dont les deux principales sont : 1° les sources de recettes locales sont gênées par le système fiscal d'État, il est donc naturel que les autorités locales reçoivent de l'État des subventions qui leur donnent les ressources que la loi ne leur permet pas de demander librement à l'impôt ; 2° le Parlement, en organisant les services publics d'assistance, de prévoyance, d'instruction, d'hygiène, lesquels ont, dans une certaine mesure, le caractère national, fait peser la dépense sur les patrimoines administratifs locaux ; il convient donc que l'État fournisse à ces patrimoines, sous

forme de subventions, une partie des ressources nécessaires au bon fonctionnement de ces services d'intérêt général.

Les subventions ainsi fournies par l'État aux communes revêtent des formes extrêmement variées. Tantôt des sommes d'argent sont versées périodiquement par le Trésor public à la Caisse communale, ce sont les subventions proprement dites, tantôt des sommes d'argent sont versées une fois pour toutes, ce sont des fonds de concours, parfois aussi, l'État ne fait que prêter des fonds, soit sans intérêts, soit à intérêts réduits; d'autres fois, l'État affecte des immeubles gratuitement mais temporairement à un service public local : ce sont les affectations gratuites d'immeubles. Quelquefois enfin, des immeubles sont abandonnés par l'État définitivement en pleine propriété aux communes afin que les produits augmentent périodiquement leurs ressources : ce sont les dotations (1).

La pratique des subventions prend en France une extension de plus en plus considérable. La plupart des lois récentes qui ont organisé des services publics nouveaux ont posé la participation de l'État aux frais de ces services sous forme de subvention. Sans remonter à la loi du 18 Juillet 1868, qui oblige l'État à participer aux frais de construction et d'entretien de la voirie vicinale, ni à celles des 20 Juin 1885 et 19 Juillet 1889 qui prévoient une subvention obligatoire de l'État aux communes en matière d'instruction primaire publique, il faut citer particulièrement la loi du 15 Juillet 1893, qui impose à l'État l'obligation d'allouer aux communes des subventions pour les aider à subvenir aux dépenses de l'assistance médicale gratuite, et la loi du 14 Juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, dont l'article 2 dispose : « Les communes. . . .

(1) JÈZE. *Cours élémentaire de Science des Finances*, p. 978.

reçoivent pour le paiement des dépenses mises à leur charge par la présente loi les subventions prévues au titre IV ».

§ 2. — Recettes communales (*suite*) : Taxes et Impôts.

Plus considérables encore sont les ressources que la plupart des communes, surtout les villes, retirent des taxes que la loi les oblige à lever ou leur permet d'instituer.

Parmi ces taxes, il faut citer, en premier lieu, la taxe des prestations en nature pour l'entretien des chemins vicinaux et ruraux. Aux termes des lois du 28 Juillet 1824, du 21 Mai 1836 et du 20 Août 1881, les communes sont obligées d'entretenir les chemins vicinaux et ruraux. A cet entretien, elles doivent consacrer une partie de leurs ressources ordinaires ; au cas d'insuffisance, elles ont la faculté de voter soit des centimes additionnels, soit des prestations, soit à la fois des centimes additionnels et des prestations.

Les prestations sont bien des taxes : le tarif varie, en effet, suivant un certain nombre de prescriptions destinées à faire payer aux individus des sommes d'autant plus élevées qu'ils font des chemins un usage plus fréquent, et par suite qu'ils sont la cause de dépenses d'entretien plus élevées.

Les prestations consistent en journées de travail dont le nombre est fixé à trois par année pour les chemins vicinaux, et une pour les chemins ruraux. Est passible de la prestation, tout habitant de la commune, mâle, valide, âgé de 18 ans au moins et de 60 au plus, célibataire ou marié, quelle que soit sa profession, pourvu qu'il soit porté au rôle des contributions directes. S'il est chef de famille ou

d'établissement à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, il doit la prestation non seulement pour sa personne, mais encore pour chaque individu mâle, valide, âgé de 18 ans au moins et de 60 au plus, membre ou serviteur de la famille et résidant dans la commune, ainsi que pour chaque bête de trait, de somme ou de selle et pour chaque charrette ou voiture attelée au service de la famille ou de l'établissement dans la commune.

La prestation n'exige pas nécessairement un travail en nature, le contribuable peut se libérer en argent : le conseil municipal fixe dans ce but la valeur de la journée de travail. Si, dans un délai déterminé, le contribuable ne déclare pas faire le travail en nature, il est censé avoir opté pour la taxe en argent.

La loi du 31 Mars 1903 a permis aux communes de substituer à la taxe des prestations, un impôt proprement dit. Les conseils municipaux ont désormais la faculté de se procurer tout ou partie des sommes que leur auraient fournies les prestations par des centimes additionnels aux contributions directes : c'est la taxe vicinale, véritable impôt puisqu'elle varie non avec la présomption d'usage des chemins, mais avec les facultés des contribuables.

Le remplacement porte, soit sur la totalité ou sur une partie de la prestation individuelle considérée isolément, soit sur la totalité ou sur une partie de la prestation des animaux et véhicules. La délibération du conseil municipal relative à la conversion n'est exécutoire de plein droit par elle-même qu'autant que le nombre des centimes additionnels ne doit pas dépasser 20. Au delà de ce chiffre, la délibération doit être approuvée par le conseil général. Enfin, le conseil municipal ne peut pas exiger que le paiement de la taxe vicinale soit effectué en argent. Les contribuables peuvent se libérer en nature.

Les prestations sont de beaucoup les principales taxes perçues par les communes ; elles ne sont pas les seules : mentionnons les taxes de pavage, de construction de trottoirs, de plus-values résultant de travaux publics. Quoique les communes n'usent que très rarement de ces taxes, il importe, pour la suite de ce travail, d'en dire quelques mots.

Aux termes de la loi de finances du 25 Juin 1841 « dans la ville où, conformément aux usages locaux, le pavage de tout ou partie des rues est à la charge des propriétaires-riverains, l'obligation qui en résulte pour les frais de premier établissement ou d'entretien, pourra, en vertu d'une délibération du conseil municipal et sur un tarif approuvé par une ordonnance royale, être convertie en une taxe payable en numéraire et recouvrable comme les cotisations municipales. »

D'après la loi du 7 Juin 1845, « dans les rues et places dont les plans d'alignement ont été arrêtés par ordonnance royale, et où sur la demande des Conseils municipaux l'établissement des trottoirs sera reconnu d'utilité publique, la dépense de construction des trottoirs sera répartie entre les communes et les propriétaires riverains. »

Dans un ordre d'idées plus général, d'après la loi du 16 Septembre 1807 : « lorsque, par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais ou par tous les travaux publics communaux..... des propriétés [privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis ».

Citons encore parmi les autres taxes communales celles qu'é-

numère l'article 133 de la loi municipale : cotisations imposées annuellement sur les ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature, produit des droits de place dans les halles, foires, marchés, abattoirs, produit des permis de stationnement et de location sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux, produit des péages communaux, des droits de pesage, mesurage et pavage, des droits de voirie, produit des terrains communaux affectés aux inhumations, produit de la taxe de balayage dans les communes où elle est établie.

Voici enfin la dernière et de beaucoup la plus importante des sources de recettes communales : c'est la catégorie des impôts proprement dits. On peut distinguer trois sortes d'impôts communaux.

La première se présente comme une simple adjonction aux impôts d'État : ce sont les centimes additionnels. On entend par centime additionnel le centième du principal de l'impôt d'État auquel il s'applique.

Les centimes additionnels sont très développés partout, mais dans les communes rurales, ils forment avec les prélèvements, la source presque unique des recettes d'impôts.

Voici d'abord quelle a été la progression des centimes depuis 1877 : En 1877, les centimes ordinaires et extraordinaires ont produit pour la France entière 138.254.271 fr. En 1891, ils ont produit approximativement pour la France entière 170.320.885 fr. En 1907 ils ont produit 236 millions. (1)

(1) Cf. Paul DUBOIS. *Op. cit.*, p. 189 et suiv. et *Revue des Sciences et de Législation financière*, 1909, p. 652.

De 1906 à 1907 notamment, la progression a été la suivante (1) :

	PRODUITS			NOMBRE DE CENTIMES		
	1906	1907	Différence	1906	1907	Différence
	millions de francs					
Centimes ordinaires et spéciaux	»	119.1	+2.8	»	1.774.828	»
Centimes extraordinaires	»	117.4	+3.4	»	608.390	»
TOTAUX	230.3	236.6	+6.2	»	2.383.218	+26.606

Les centimes existent dans l'immense majorité des communes. Sur les 36.221 communes, 36.215 sont imposées de centimes additionnels. Cette imposition se répartit ainsi (2) :

2.933 communes	sont imposées	de moins de 15 centimes.
5.411 —	—	de 15 à 30 centimes.
8.460 —	—	de 31 à 50 —
13.004 —	—	de 51 à 100 —
6.407 —	—	au-dessus de 100 centimes.

La seconde sorte de recettes que les communes tirent de l'impôt est constituée par des prélèvements qui leur sont accordés sur le produit de certains impôts d'État. La loi, en effet, décide qu'une partie de certains impôts d'État doit être abandonnée aux communes. Ainsi la loi du 15 Juillet 1881 décide que 8 centimes sur le principal de la patente seront versés aux communes (en 1906, 7.753.000). De même,

(1) Cf. *Revue des Sciences et de Législation financière*, 1909, p. 652.

(2) Cf. *Revue des Sciences et de Législation financière*, 1909, p. 653.

la loi du 23 Juillet 1872 attribue aux communes 1/20 sur l'impôt des chevaux et voitures.

En troisième lieu, il existe des impôts communaux indépendants, impôts sur les consommations proprement dites, impôts somptuaires, impôts divers sur le revenu des capitaux, des professions, ou sur les loyers d'habitation.

Les impôts communaux sur les consommations proprement dites, ce sont les octrois.

L'octroi occupe une place considérable dans le budget des grandes villes. Certes, le montant des produits qu'il donne a déchu par suite de l'application de la loi du 29 Décembre 1897, rendant obligatoire dans un grand nombre de communes, une réduction des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques. Le produit de cet impôt est cependant encore considérable; le revenu brut qu'en tirent les communes est fort élevé: 267 millions en 1906, 276 millions en 1907, plus de 290 millions en 1908. Le produit net des octrois dans les 72 villes ayant plus de 30.000 habitants a atteint, en 1908, plus de 196,4 millions sur un rendement brut de 220,8 millions (1).

On définit l'octroi, un impôt communal sur les objets destinés à la consommation locale.

Il a un caractère essentiellement fiscal. Les octrois ne peuvent pas être des douanes intérieures établies autour des villes, les tarifs d'octroi ne peuvent pas être des droits protecteurs. Le caractère fiscal de l'octroi est nettement marqué par la loi du 28 Avril 1816 : « Lorsque les revenus d'une commune seront insuffisants pour ses

(1) JÈZE. *Op. cit.*, p. 961. — Cf. *Revue des Sciences et de Législation financière*, 1909, p. 654-655.

dépenses, il pourra y être établi un droit d'octroi sur les consommations ».

Lorsque les communes tentent de faire jouer à l'octroi un rôle protecteur, analogue à celui qui est rempli par les droits de douane, le Conseil d'État condamne ces prétentions.

On est généralement d'accord pour reconnaître à l'octroi un caractère très nettement improporcionnel. Ce sont ceux qui consomment le plus qui paient le plus, quelle que soit la valeur des objets consommés. Afin d'atténuer dans une certaine mesure cette improporcionnalité, la loi a établi deux séries de mesures : d'abord, des prélèvements peuvent être opérés sur les produits de l'octroi pour l'acquittement d'une partie de la contribution personnelle-mobilière ; en second lieu, la loi a dressé elle-même la liste des seuls objets qui peuvent être frappés de droits d'octroi.

Voici quelles sont en fait les principales catégories soumises à l'octroi avec leur rendement en milliers de francs :

1° Boissons et autres liquides :	1907	1908
Vins	23.824	24.126
Cidres	1.321	1.406
Bières.....	10.992	11.147
Alcools	41.248	43.082
Huiles non minérales.....	3.863	3.944
Autres liquides	1.870	2.033
2° Comestibles	96.132	96.571
Combustibles	49.137	50.096
Fourrages	17.849	17.932
Matériaux	33.212	33.008
Objets divers	6.019	6.670
Recettes accessoires (entrepôts, etc.)....	299	290
TOTAUX	285.769	290.304 (1)

(1) JÈZE. *Op. cit.*, p. 966-967.

En second lieu, les communes perçoivent des impôts sur les chiens, les vélocipèdes, voitures et chevaux, billards, cercles, pianos. Ces impôts d'ailleurs ne jouent dans les budgets communaux, comme dans le budget de l'Etat qu'un rôle modeste.

L'impôt sur les chiens existe obligatoirement dans toutes les communes (loi du 2 Mai 1855). Des décrets en Conseil d'Etat règlent, sur la proposition des conseils municipaux et après avis des conseils généraux les tarifs à appliquer dans chaque commune entre un maximum de 10 francs et un minimum de 1 franc.

En 1907, 3.488.779 chiens ont été frappés par l'impôt dont 868.324 de la première catégorie (chiens d'agrément) et 2.620.455 dans la deuxième (chiens de garde).

Les autres impôts somptuaires communaux datent, pour la plupart, de la réforme fiscale qui a été nécessitée en 1897 par l'abaissement des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques. D'après la loi du 29 Décembre 1897, le déficit creusé dans les budgets communaux par la réduction obligatoire ou la suppression des droits d'octroi sur les boissons hygiéniques peut être comblé à l'aide de deux catégories d'impôts nouveaux : les uns sont créés par les conseils municipaux, sous la seule réserve de l'autorisation préfectorale. Ces impôts peuvent être égaux, au maximum, aux taxes en principal établies, déduction faite des majorations résultant des pénalités : *a)* sur les chevaux, mules et mulets, voitures, voitures automobiles ; *b)* sur les billards publics et privés ; *c)* sur les cercles, sociétés et lieux de réunion ; *d)* sur les chiens (loi de 1897, art. 4). En second lieu, les communes peuvent également pourvoir au remplacement de leurs taxes d'octroi en établissant, selon les formes et conditions prévues par l'article 137 de la loi du 5 Avril 1884 et sous réserve de l'approbation législative,

des taxes directes ou indirectes. Les taxes directes ne seront prélevées que sur les propriétés ou objets situés dans la commune ; elles s'appliquent à toutes les propriétés ou à tous les objets de même nature, elles sont proportionnelles (art. 5). C'est par application de cet article que certaines communes ont établi des impôts somptuaires sur les vélocipèdes, les pianos.

Le produit de ces impôts n'est d'ailleurs pas considérable, les recettes pour 1907 se sont élevées aux sommes suivantes en milliers de francs :

Voitures, chevaux, etc	1.386	pour 49 communes.		
Billards.....	21	—	36	—
Cercles.....	774	—	50	—
Taxe complémentaire sur les chiens..	77	—	65	—
Vélocipèdes.....	11	—	7	—
Pianos	72	—	27	—

Les communes ont enfin comme impôts indépendants des impôts sur les revenus des capitaux ou des professions et sur les loyers d'habitation. Ce sont les taxes foncières, les taxes sur la valeur vénale des propriétés, les taxes sur la valeur locative des locaux commerciaux et industriels, les licences municipales, les taxes sur les loyers d'habitation, etc.

Comme la plupart des impôts somptuaires, ces impôts ont été créés à la suite de la loi du 29 Décembre 1897.

Voici quel est leur rendement pour 1907 en milliers de francs :

Taxe sur le revenu net des propriétés bâties (dans 27 communes).....	22.629
Taxe sur la valeur vénale des propriétés bâties (2 communes).....	14.235
Taxe sur la valeur vénale des propriétés non bâties (6 communes)	437
Taxe sur le revenu cadastral des propriétés non bâties (2 communes)	9
Taxe sur la valeur locative totale (6 communes).....	104
Taxe sur la valeur locative des loyers réels d'habitation (21 communes)	4.228
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (2 communes).	5.755
Taxe sur le loyer matriciel d'habitation (4 communes)...	25
Taxe sur la valeur locative des locaux commerciaux et industriels (6 communes).....	2.249
Taxe sur les locaux des loueurs, logeurs et marchands de chevaux (4 communes).....	16
Licences municipales (139 communes).....	1.200

Tel est le système d'après lequel sont aménagées actuellement les recettes communales. Ce système, certes, est loin d'être parfait. Du moins, il a le très grand avantage de pourvoir tant bien que mal aux besoins sans cesse grandissants des communes : il vit et il a fait ses preuves. Il suffit pour s'en convaincre de jeter un coup d'œil sur l'accroissement des ressources que les communes ont pu réaliser durant ces dernières années :

ANNÉES	RECETTES (1)		
	FRANCE ENTIÈRE	PARIS	AUTRES COMMUNES
	millions de francs		
1898	755.4	298.8	450.6
1899	763.8	304.3	459.5
1900	794.1	321.2	472.8
1901	794.1	310.9	483.3
1902	806.2	313.6	492.6
1903	815.4	316.5	498.9
1904	827.7	322.1	505.5
1905	846.9	330.9	516.0
1906	879.3	364.8	514.4
1907	896.4	354.0	542.4

Ainsi, régulièrement depuis dix ans, les ressources des communes, basées sur le système que nous avons exposé, ont augmenté. Quelle qu'ait été la courbe ascendante de leurs besoins, les communes ont toujours pu faire face aux dépenses nouvelles qui leur ont été imposées à l'aide de leurs recettes, telles qu'elles sont actuellement organisées. Quelles seront sur cette organisation les conséquences du vote du projet de loi adopté par la Chambre le 9 Mars 1909?

(1) Cf. *Revue des Sciences et de Législation financière*, 1909, p. 652.

CHAPITRE II

Conséquences du vote du Projet de 1909.

Le projet de réforme fiscale de 1909 ne peut pas ne pas être suivi d'une réforme des finances communales : du fait même de cette réforme, les communes perdront une partie importante, et dans beaucoup d'entre elles, la plus importante de leurs ressources.

Les impositions communales qui disparaîtront par suite de la réforme projetée sont les centimes communaux additionnels à l'impôt foncier sur les propriétés bâties et non bâties, à la patente (y compris les 8 % attribués aux communes sur le principal de la patente), à la contribution personnelle mobilière, à la contribution des portes et fenêtres, et la taxe vicinale dans les communes où elle existe.

Or, le produit des centimes communaux atteint un chiffre très élevé. Il a été prévu dans le budget de 1908 pour une somme de 259.792.550 francs.

Si l'on compare le produit des centimes au produit total des recettes communales, l'importance des centimes par rapport à ce produit total, apparaît comme tout à fait prédominante : en 1877, les centimes ont produit 25 % des recettes totales, en 1891 27 %, en

1906 environ 25 %. Les centimes à eux seuls produisent donc le 1/4 des recettes communales totales dans la France entière.

Cette observation doit être corrigée par la remarque suivante : les seules recettes qui produisent autant et même plus que les centimes sont les octrois. Mais ceux-ci n'existent que dans les villes et ne sont très productifs que dans les très grandes villes.

On doit donc affirmer que, dans chaque commune, l'importance des ressources fournies par les centimes par rapport aux ressources totales du budget, croît à mesure que l'on considère des communes de plus en plus petites. La preuve de ce fait se trouve dans cette remarque que si l'on considère le produit total des centimes par rapport au produit total des recettes communales dans la France entière, Paris excepté, immédiatement la proportion augmente. C'est ainsi qu'après 1871, la proportion des centimes par rapport au total des recettes (qui était, se rappelle-t-on, de 25 % pour la France entière) se trouve être de 31 %, si l'on excepte Paris. De même en 1891, la proportion passe de 27 % à 32 % (1). La proportion augmenterait pareillement et de façon considérable si l'on exceptait les très grandes villes.

Par quoi va-t-on combler le déficit énorme que creusera dans les budgets communaux le vote [du projet de loi adopté par la Chambre en 1909 ?

Une première idée — idée qui a d'ailleurs été soutenue (2) — vient à l'esprit. Ne pourrait-on pas user du procédé empirique

(1) C. f. Paul Dubois, *Op. cit.*, p. 189-190.

(2) Voyez les séances de la Commission qui a élaboré le projet de loi du Gouvernement portant suppression des centimes additionnels. *J. O. Chambre Doc. Parl. S. O.*, 1909, p. 208 et s.

consistant à calculer les centimes communaux sur les principaux des contributions directes supprimées, principaux que l'on continuerait à tenir au courant des mouvements de la matière imposable ? En d'autres termes, on prolongerait l'existence des contributions directes actuelles en réduisant leur rôle à l'alimentation des budgets locaux. Dans ce système, le principal de chacun de nos impôts deviendrait un principal fictif qui n'aurait plus d'autre utilité que de servir de support aux centimes communaux maintenus tels quels. Les cotes individuelles seraient établies comme aujourd'hui, mais en centimes locaux seulement.

Il est facile d'apercevoir l'impossibilité d'une telle solution qui nécessiterait le maintien intégral de tout l'appareil compliqué de nos contributions directes à côté de l'organisation complexe du nouvel impôt sur le revenu. Au surplus, il est impossible de conserver tels quels les centimes communaux en raison de la flagrante inégalité que, surtout depuis 1890, ils font régner entre les contribuables. On sait qu'en 1890 la contribution foncière des propriétés bâties a été transformée d'impôt de répartition en impôt de quotité, et le principal de la contribution foncière des propriétés non bâties diminué de 15 millions. Cette réforme n'a pas été appliquée aux centimes communaux. Le parlement s'y refusa pour deux motifs : il craignit d'abord que les communes ne fussent, du fait de la réforme, le principal de la contribution foncière se trouvant diminué, privées de leurs ressources antérieures et que l'équilibre des budgets locaux ne fut gravement compromis ; il alléguait d'autre part que pour conserver le même contingent il faudrait augmenter les centimes additionnels et reporter sur les autres contribuables la somme accordée en dégrèvement aux propriétaires fonciers, bref, déplacer les charges fiscales et aboutir à une véritable injustice.

C'est pourquoi les centimes communaux (ainsi d'ailleurs que les

centimes départementaux) furent tenus en dehors de la réforme. On institua pour leur répartition des principaux fictifs. Tel fut l'objet de l'article 26 de la loi du 8 Août 1890 : « Pour le calcul du produit total des centimes départementaux et communaux à imposer dans les rôles de chaque année, en ce qui concerne la contribution foncière (propriétés bâties et non bâties), on prendra pour base le montant inscrit aux rôles de 1890, en tenant compte toutefois des mouvements de la matière imposable. La part du produit total afférente à ce dernier principal sera répartie entre les contribuables à raison du principal de leurs cotisations individuelles, telles qu'elles aurent été réglées en vertu de la présente loi ».

Cette institution des principaux fictifs n'a pas, comme on le pensait, réalisé la justice fiscale, bien au contraire; en ne tenant compte pour calculer les centimes basés sur la contribution foncière ni des dégrèvements accordés, ni des transformations opérées sur le principal, on favorise les propriétaires des grandes villes dont les immeubles ont augmenté de valeur dans de notables proportions, tandis que les propriétaires des communes rurales continuent à être surchargés d'impôts locaux, bien que la valeur locative de leurs immeubles ait considérablement baissé.

Il faut reconnaître toutefois qu'à l'intérieur d'une même commune les nouvelles évaluations des immeubles qui ont été refaites avant la mise en application de la loi du 8 Août 1890 ont permis de réaliser la péréquation des charges entre les propriétaires.

Mais pour les propriétés non bâties, l'injustice reste entière à tous les degrés. Les propriétaires continuent à être taxés d'après un revenu cadastral arbitraire qui n'offre plus aucun rapport avec la réalité et qui n'est qu'une indication, une sorte de coeffi-

cient individuel, destiné à assurer la répartition du contingent dans la commune (1).

Cette flagrante inégalité des charges communales est la principale raison qui empêche de maintenir tels quels les centimes communaux.

Une autre solution tout aussi simple pourrait être envisagée : c'est celle qui consisterait à appliquer, sans aucune modification, les centimes communaux actuels aux principaux des impôts d'Etat tels qu'ils sont organisés par la réforme projetée.

Mais si l'on remplaçait ainsi les centimes additionnels aux quatre contributions directes par des centimes additionnels à l'impôt sur les revenus et à l'impôt complémentaire sur le revenu global, les communes ne retrouveraient certainement pas l'intégralité des ressources dont elles disposent aujourd'hui.

En effet, dans le projet voté par la Chambre, l'impôt d'Etat comporte de si larges exemptions à la base que, dans beaucoup de communes rurales, il ne restera qu'un tout petit nombre de contribuables inscrits sur les rôles : le poids des impositions locales portant uniquement sur ces quelques personnes constituerait un intolérable fardeau. Il y a même des communes où il n'y aurait plus de contribuables (2).

Or, du fait des lois d'assistance et de prévoyance sociale, les communes assument des charges considérables qui sont destinées à s'accroître encore pendant un certain nombre d'années. Il faut leur

(1) Cf. MALVY : *Rapport fait au nom de la Commission de la Législation fiscale*. J.O. Chambre Doc. Parl. S.O., 1910, p. 334.

(2) Cf. MALVY. *Ibid.*

donner les moyens nécessaires pour fournir l'effort que l'on se trouve dans l'obligation de leur demander. Quel que soit le système nouveau que l'on adopte, il faut qu'elles puissent se procurer par l'impôt une somme totale au moins égale à celle qu'elles retirent actuellement des centimes additionnels.

De larges dégrèvements à la base sont possibles pour les finances de l'État, car il s'agit d'un groupement très vaste où des moyennes se peuvent établir : la surcharge dont sont frappés certains contribuables du fait des exemptions ou exonérations accordées aux moins fortunés se répartit sur un si grand nombre de têtes qu'elle devient minime et passe pour ainsi dire inaperçue.

Il n'en est pas de même dans les communes, groupements parfois composés de quelques unités ; non seulement la répercussion des exonérations se ferait sentir d'une façon trop vive, mais le plus souvent l'existence des exemptions à la base aurait pour résultat de tarir toutes leurs ressources en réduisant le champ de la matière imposable.

Il ne faut pas par exemple, en matière d'impositions communales, que les revenus des propriétaires supportent tout le poids des taxes locales tandis que les revenus des fermiers considérablement atténués par les abattements de l'impôt d'État seront à peine touchés. Le système d'impôts voté par la Chambre ne peut donc pas être simplement transporté dans la commune sous forme de centimes additionnels.

Un autre système pourrait être envisagé : Ce système inspiré par l'idée de décentralisation aboutit à l'autonomie locale : il consiste à laisser chaque commune de France libre, sous le contrôle de l'autorité supérieure, de choisir les impôts ou les taxes qu'elle voudra. Ce système de taxes spéciales entièrement distinctes des impôts d'État

ne paraît pas devoir être admis. En effet, quelque limite que l'on trace aux pouvoirs « des Conseils municipaux, il faudrait leur laisser « malgré tout une grande latitude pour organiser leur système fiscal. « On arriverait ainsi à supprimer en fait à peu près tout contrôle de « l'État sur l'assiette des impôts communaux et à laisser s'établir « dans les communes des situations tout à fait disparates : il est certain « qu'il en résulterait un bouleversement complet du présent état de « choses. Les cotes individuelles subiraient des modifications dont on « ne peut se faire une idée même approximative et il serait à craindre « que cette transformation ne se traduisit par des inégalités de traitement plus choquantes que celles dont on constate l'existence dans « le régime actuel » (1).

Il est donc tout à la fois impossible et de conserver tels quels les centimes communaux, et de créer des centimes additionnels communaux aux impôts sur les revenus et à l'impôt sur le revenu global, et enfin de laisser les communes libres de se créer les ressources nouvelles devenues indispensables.

Ces diverses solutions, théoriquement possibles, étant préalablement écartées, il faut maintenant examiner avec plus de détails les solutions que proposent le Gouvernement et la Commission compétente de la Chambre des Députés.

(1) Cf. MALVY. *Ibid.*

CHAPITRE III

Le Projet de réforme des finances communales présenté par le Gouvernement.

Le projet de réforme des finances communales présenté à la Chambre par le Gouvernement le 3 Mars 1909, c'est-à-dire quelques jours seulement avant le vote par cette Chambre du projet portant établissement d'un impôt d'État sur les revenus, repose sur les idées générales suivantes :

En premier lieu, on ne peut instituer simplement des centimes additionnels aux différents impôts cédulaires d'État « puisque l'existence des exemptions à la base et des abattements aurait pour résultat de tarir les ressources de la plupart des communes rurales ». C'est une idée dont nous avons déjà démontré l'exactitude et sur laquelle il n'y a pas à revenir.

L'exposé des motifs du Gouvernement remarque, en second lieu, que « les communes en général n'ont pas recours à l'impôt indirect ». Il fait observer en conséquence que la progressivité qui est introduite dans les impôts d'État, pour compenser l'improportionnalité des impôts de consommation, et plus généralement des impôts indirects, est inadmissible dans les finances communales.

Il faut tenir compte enfin du caractère particulier que présentent les groupements locaux. Ces derniers sont avant tout des syndicats d'intérêts privés, dont les dépenses ont sinon pour but, du moins pour effet de déterminer des plus-values foncières dans l'endroit où elles sont effectuées, et non, à la différence de ce qui se produit pour l'État, de pourvoir à des dépenses d'intérêt général. — On ne peut donc calquer la fiscalité des groupements locaux sur celle de l'État.

Telles sont les idées principales sur lesquelles (sans qu'il y ait lieu pour le moment d'en apprécier l'exactitude) le Gouvernement base son projet de réforme des impositions fiscales. Voici maintenant en quoi consisterait le détail de la réforme.

Et d'abord sur quoi seront établies les futures impositions communales ? Quelle sera la matière imposable d'où les communes tireront leurs revenus ?

Comme pour l'impôt d'État, à la vieille méthode, basée sur l'évaluation des revenus d'après les signes extérieurs, le projet veut substituer une méthode moderne, celle de la taxation directe des revenus.

A cet effet, les revenus sont classés en deux catégories : d'une part, les *revenus acquis* dans les communes et d'autre part les *revenus qui y sont dépensés* (art. 2).

A la vérité on ne pouvait pas frapper une seule sorte de revenus ; si l'on ne taxait que les revenus gagnés dans une commune, le contribuable habitant une grande ville et dont toute la fortune consisterait en terres affermées subviendrait uniquement aux dépenses de la petite commune dont dépendent ses propriétés et n'apporterait aucune quote-part aux dépenses de la ville où il a son

domicile. Inversement, il en serait de même si l'on ne taxait que les revenus dépensés. Cette solution est inadmissible.

Sans doute, on pourrait soutenir qu'il s'établira en définitive une moyenne et que, quel que soit le système adopté, les revenus seront également frappés. Mais il faut se souvenir ici encore qu'il s'agit de groupements souvent restreints et pour lesquels la loi des moyennes et des grands nombres ne saurait jouer (1).

Comment seront directement évaluées l'une et l'autre classe de revenus ?

En premier lieu, les impositions communales atteignent les *revenus acquis* dans les communes : on a utilisé pour les taxes locales les bases fournies par l'impôt d'État. Ces revenus sont ceux pour lesquels les contribuables se trouvent compris dans les rôles de l'impôt général sur les revenus au titre des 1^{re}, 2^e, 4^e, 5^e, 6^e et 7^e catégories et de la redevance proportionnelle des mines (art. 3).

Ainsi, les revenus des valeurs mobilières (3^e catégorie) ne doivent pas contribuer, au moins directement, aux charges locales. En effet les revenus des immeubles, fonds de commerce ou industries que ces valeurs représentent sont assujettis intégralement à l'impôt sur le revenu, partant aux taxes locales au titre de la 1^{re}, de la 2^e ou de la 4^e catégorie. Il n'est pas possible de les frapper une seconde fois. De plus, les communes ne procurent aux porteurs de ces valeurs aucun avantage particulier, elles n'ont donc aucun droit à une rémunération sur les coupons de ces titres. Enfin il serait à craindre qu'en frappant encore les valeurs mobilières au profit des communes, on ne compromette la rentrée de l'impôt d'État. « En frappant d'un impôt de 4 %.

(1) Cf. *Rapp.* THION DE LA CHAUME. *Doc. Parl., Chambre S. O.* 1909, p. 215.

le revenu des valeurs françaises et de 5 % le revenu des valeurs étrangères, on a atteint la limite de la taxation que l'on ne saurait franchir sans s'exposer à des évasions redoutables dans la matière imposable » (1).

En second lieu, le revenu net des exploitations minières est compris désormais parmi les bases des impositions communales : ce revenu, affirme le projet, constitue un bénéfice industriel qu'il est logique de rattacher aux revenus de la 4^e catégorie.

On avait proposé de ne pas appliquer de centimes additionnels aux revenus du travail : ces derniers, pensait-on, seraient suffisamment atteints par la taxe d'habitation, et la taxation des bénéfices agricoles et des salaires ne fournirait qu'un contingent bien peu élevé aux communes. Mais cette solution ne fut pas adoptée comme créant une inégalité entre les contribuables, dont certains seraient taxés à la fois pour leur revenu cédulaire et pour leur revenu total, et d'autres seulement pour leur revenu total, ce qui est d'ailleurs un des inconvénients du système actuel.

Les revenus sur lesquels porteront les impositions communales sont donc ceux qui seront inscrits dans les rôles de l'impôt d'Etat, au titre des 1^{re}, 2^e, 4^e, 5^e, 6^e et 7^e catégories et de la redevance des mines, c'est-à-dire que ces impositions seront, en principe, calculées sur la totalité des revenus compris dans lesdits rôles sans tenir compte des dégrèvements qui pourront être ultérieurement consentis. C'est ainsi que les propriétaires exploitant eux-mêmes et dont le revenu total n'excède pas 5.000 francs ne jouiront pas ici des exemptions ou atténuations que leur octroie l'impôt d'Etat; c'est la totalité du revenu foncier qui servira de base aux impositions locales et non pas

(1) *J. O. Doc. Parl., Chambre S. O.*, 1909 : Exposé des Motifs, p. 202.

seulement la fraction du revenu frappée de l'impôt d'État. Il était en effet nécessaire de supprimer toute exemption à la base pour l'impôt foncier non bâti qui constitue l'aliment principal du budget de la commune dans les régions où l'agriculture est la seule source de revenus.

Mais la même solution n'a pas semblé praticable pour les revenus des 4^e, 5^e, 6^e et 7^e catégories.

A la vérité, on ne pouvait pas taxer la totalité des revenus commerciaux et industriels (4^e catégorie) sans tenir compte des abattements de l'impôt d'État : ç'aurait été substituer à la patente, impôt nettement dégressif, un système qui aurait augmenté dans des proportions considérables les charges des petits commerçants. On ne pouvait pas non plus prendre pour base l'impôt d'État avec tous ses abattements, car dans les petites communes où le nombre des commerçants est infime le poids des charges locales serait retombé en entier sur les propriétaires fonciers. C'est pour les mêmes raisons que l'on ne pouvait maintenir au profit des trois dernières catégories (revenus agricoles, revenus du travail et des professions libérales) les abattements importants dont ils bénéficient dans l'impôt d'État ; de plus, ces revenus échappent actuellement à toute imposition. Les taxer au plein a paru excessif. On a pensé qu'il fallait ménager les transitions et tenir compte dans une certaine mesure des situations acquises.

Aussi, le projet tenant compte de toutes ces considérations donne-t-il au Conseil Municipal le pouvoir d'abaisser, dans une certaine mesure, les abattements consentis pour l'impôt d'État. L'article 4 décide : « En ce qui concerne les revenus des 4^e, 5^e, 6^e « et 7^e catégories, le Conseil Municipal aura la faculté d'étendre la « base des impositions communales, en abaissant dans une proportion

« qui ne pourra pas dépasser les $\frac{3}{4}$ au maximum, les limites des « fractions de revenus, bénéficiant dans l'impôt d'État, soit d'exonérations totales, soit d'exonérations partielles. »

Ainsi, par exemple, les fermiers dont l'exploitation n'a pas une valeur locative réelle supérieure à 1.200 francs ont droit, dans l'impôt d'État, à une déduction à la base de 1.250 francs de revenus; en outre, ils ne sont taxés que pour $\frac{1}{3}$ sur la fraction de leur revenu comprise entre 1.251 et 2.000 francs et pour $\frac{2}{3}$ sur celle comprise entre 2.001 et 3.000 francs. Ces déductions élimineraient des rôles la totalité des exploitants non propriétaires dans la plupart des communes. En vertu de la disposition du projet de loi, le Conseil Municipal pourra décider que la déduction à la base sera réduite à 313 francs; que la fraction du revenu comprise entre 314 et 500 francs sera taxée pour $\frac{1}{3}$ et celle comprise entre 501 et 750 francs pour $\frac{2}{3}$. Mais ce sont là des limites minima au-dessous desquelles le Conseil Municipal ne pourra pas descendre.

Le pouvoir nouveau ainsi accordé au Conseil Municipal est d'ailleurs limité à un autre point de vue. Pour éviter que cette assemblée puisse accorder un traitement de faveur à certaines catégories de contribuables, il est spécifié que sa décision *devra s'appliquer indistinctement aux quatre catégories de revenus en cause.*

De plus, sa décision devra être renouvelée chaque année; et, comme il ne s'agit ici que d'une simple faculté, si le Conseil Municipal ne prend aucune décision ou s'il omet de renouveler la décision prise antérieurement, l'impôt communal sera calculé d'après les seuls revenus compris dans les rôles de l'impôt d'État.

Les impositions que nous venons d'examiner se substituent aux anciens centimes additionnels à l'impôt foncier et à la patente. Pour

remplacer les centimes additionnels à la contribution personnelle mobilière et à la contribution des portes et fenêtres, le projet établit un impôt communal sur le revenu global de chaque contribuable : il frappe les *revenus dépensés* dans la commune.

Mais la **base** de cet impôt ne sera plus ici le *revenu assujetti à l'impôt complémentaire d'État*. Cette base eût été évidemment insuffisante, puisque sont seuls passibles de l'impôt complémentaire les revenus supérieurs à 5.000 francs, il n'est pas douteux qu'un impôt communal qui ne frapperait que les revenus excédant cette somme serait en réalité inexistant dans la majorité des petites communes.

D'autre part, le Gouvernement n'a pas pensé qu'on puisse exiger ici une *déclaration* analogue à celle qui doit être souscrite par les redevables de l'impôt complémentaire.

Le mécanisme prévu pour l'assiette de l'impôt d'Etat sera sans doute suffisant pour permettre sans fraudes excessives la perception d'une taxe modérée, mais il est à n'en pas douter trop frêle pour supporter de lourdes surcharges et notamment celle qui résulterait de l'assujettissement du revenu déclaré à des taxes locales importantes. Toute tentative en ce sens risquerait de compromettre le rendement de l'impôt complémentaire sans procurer aux localités un bénéfice certain.

En conséquence le projet propose de prendre pour base de la détermination du revenu dépensé la valeur locative de l'habitation du contribuable à laquelle on applique un coefficient variable suivant la population de la commune et aussi suivant l'importance du loyer lui-même.

Cette méthode n'est pas sans soulever de vives critiques, on lui reproche de se baser sur une simple présomption sur le rapport qui

peut exister entre les ressources d'une personne et la somme qu'elle consacre à son loyer. Or ce signe extérieur du loyer est généralement considéré comme très défectueux ainsi qu'en font foi les critiques soulevées par la contribution personnelle-mobilière. Pourquoi dans ces conditions utiliser le loyer en matière d'impositions locales alors qu'on l'écarte comme base de l'impôt d'État. Ce qui est jugé mauvais dans un cas ne peut être trouvé bon dans un autre.

Critérium du revenu possédé par un contribuable, la valeur locative peut être en effet une illusion, mais critérium de la dépense effectuée par ce contribuable dans une commune — et c'est là ce que l'on cherche — la valeur locative doit être au contraire un élément de suffisante approximation (1).

C'est pour ne pas favoriser les grandes villes au détriment des communes rurales, stations balnéaires ou villes d'eaux, c'est pour ventiler les revenus de chaque contribuable entre toutes les communes où il réside que l'on a eu recours à ce signe extérieur facilement contrôlable, la valeur locative.

Voici comment le Gouvernement explique et justifie le système :

Il fait observer d'abord que le loyer ne représente pas la même faculté de jouissance dans les diverses catégories de population, il fait remarquer ensuite que le contribuable dont le revenu est faible est obligé d'affecter à son loyer une quote-part plus forte de son revenu.

Partant de ces deux données, le projet établit un tableau indiquant pour chacune des catégories de population, le mode de

(1) Cf. *Rapport*. THION DE LA CHAUME *Doc. Parl., Chambre S. O.*, 1909, p. 218.

fractionnement par tranches de la valeur locative de chaque contribuable, il attribue à chacune des cinq tranches ainsi obtenues des coefficients progressivement plus élevés.

Mais, comme le *rapport du loyer au revenu* est susceptible de varier de commune à commune, même dans chaque catégorie de population, le projet n'arrête pas d'une manière ferme les coefficients à appliquer.

Il indique seulement les limites maxima et minima entre lesquelles, pour chacune des tranches de valeur locative envisagées, pourra varier le coefficient : les limites minima sont respectivement 5, 6, 7, 8 et 9 et les limites maxima 6,66, 8, 9,33, 10,66 et 12.

Mais dans ces limites et pour chaque commune quelle autorité fixera le coefficient ? C'est, nous répond l'article 5 du projet du Gouvernement, la Commission cantonale instituée en vue de l'établissement de l'impôt complémentaire d'État.

Il importe de rappeler comment est composée cette Commission : elle comprend, dit l'article 71 du projet de loi voté par la Chambre, un contrôleur des contributions directes, un receveur de l'enregistrement et un percepteur. Les membres de cette commission sont désignés par le Préfet, d'accord avec les chefs de service intéressés.

Une fois établi par cette Commission, le tarif est communiqué au Conseil Municipal et arrêté chaque année pour l'année suivante par le Conseil Général dans sa première session, sur les propositions du directeur des Contributions directes. Si le Conseil Général n'adopte pas les propositions du Directeur, il en est référé au Ministre des finances qui statue définitivement.

Finalement voici comment il semble que doive être établi le tableau des tarifs de coefficients :

COMMUNES DE	FRACTION DE LA VALEUR LOCATIVE				
	comprise entre				supérieure à
2.000 hab. et au-dessous	0 et 100	100 et 200	200 et 400	400 et 800	800
2.001 à 5.000....	0 et 200	200 et 400	400 et 800	800 et 1.500	1.500
5.001 à 30.000....	0 et 300	300 et 600	600 et 1.200	1.200 et 2.500	2.500
30.000 hab. et au-dessus	0 et 400	400 et 800	800 et 2.000	2.000 et 4.000	4.000
Ville de Paris....	0 et 500	500 et 1.500	1.500 et 3.000	3.000 et 6.000	6.000
Coefficient.	5 à 6.66	6 à 8	7 à 9.33	8 à 10.66	9 à 12

Pour éclairer ces chiffres abstraits, voici comment serait calculé le revenu global afférent d'une part à un loyer de 1.000 fr. dans une commune de moins de 2.000 habitants et d'autre part à un loyer de 8.000 fr. à Paris, en supposant le tarif des coefficients établi d'après la limite minima :

COMMUNE DE MOINS de 2.000 habitants		VILLE DE PARIS	
—		—	
Loyer de 1.000 fr.		Loyer de 8.000 fr.	
$100 \times 5 =$	500 fr.	$500 \times 5 =$	2.500 fr.
$100 \times 6 =$	600 —	$1.000 \times 6 =$	6.000 —
$200 \times 7 =$	1.400 —	$1.500 \times 7 =$	10.500 —
$400 \times 8 =$	3.200 —	$3.000 \times 8 =$	24.000 —
$200 \times 9 =$	1.800 —	$2.000 \times 9 =$	18.000 —
TOTAL 1.000	7.500 fr.	8.000	61.000 fr.

D'où il suit qu'en principe un loyer de 1.000 francs sera censé représenter un revenu global de 7.500 francs dans une commune de moins de 2.000 habitants, et un loyer de 8.000 fr. à Paris, un revenu global de 61.000 francs.

Mais la présomption du revenu tirée de l'importance plus ou moins grande du loyer peut être combattue soit par l'Administration, soit par le contribuable.

Le loyer ne sera en réalité utilisé qu'en l'absence de renseignements suffisants sur les ressources des contribuables.

Si l'Administration établit, soit à l'aide des données relatives à l'impôt complémentaire, soit au moyen des constatations effectuées pour la détermination des revenus par catégories, que le *revenu réel* des contribuables est supérieur à celui qui est accusé par le chiffre de son loyer, c'est ce *revenu réel* qui doit servir de base à l'impôt.

Si au contraire le contribuable prétend que son revenu global est inférieur au chiffre résultant de l'application du tarif des coefficients à la valeur locative de son habitation, il est admis à faire la déclaration de son revenu réel dans les formes prévues pour l'impôt complémentaire d'État, et cette déclaration doit être tenue pour valable jusqu'à preuve du contraire.

C'est en résumé le régime de la déclaration facultative.

Pour permettre à l'intéressé de contester, le cas échéant, le chiffre du revenu déduit de la valeur locative de son habitation, ce chiffre lui est communiqué par le contrôleur des contributions directes et un délai de deux mois lui est accordé pour faire sa déclaration. Cette déclaration est soumise à la Commission cantonale et en cas d'inexactitude, les pénalités prévues en ce qui concerne l'impôt complémentaire d'Etat lui sont applicables. Si aucune déclaration

n'est faite par le contribuable, il est imposé d'office par le contrôleur, mais en cas de contestation, la preuve de l'exagération de sa cotisation est à sa charge (art. 6).

Le montant du revenu calculé comme il vient d'être dit constitue en principe le revenu global imposable. Mais il serait peut-être excessif de faire participer tous les citoyens aux charges communales dans la proportion exacte de leurs revenus : il a paru plus équitable d'accorder à chacun la *déduction d'un minimum de revenu* : il sera donc déduit du revenu imposable de chaque contribuable une somme constante dont le Conseil Municipal fixera annuellement le montant dans les limites qui lui sont imposées par la loi, « égale au revenu correspondant, eu égard à la population de la commune, à la limite maxima multipliée par le coefficient 5, de la première tranche des valeurs locatives ». Autrement dit, la déduction à opérer sur le revenu global de chaque contribuable sera égale :

à 500 fr.	dans les communes de	2.000 habitants et au-dessous.
à 1.000 —	— — —	2.001 à 5.000 habitants.
à 1.500 —	— — —	5.001 à 30.000 —
à 2.000 —	— — —	30.001 et au-dessus.
à 2.500 —	à Paris (art. 8).	

Ces déductions ne s'imposent cependant pas d'une manière absolue au Conseil Municipal. Afin de laisser une certaine souplesse à la tarification, le projet donne au Conseil Municipal la faculté de faire varier, dans certaines limites, les bases des impositions portant sur le revenu global.

D'une part, en effet, il est autorisé à étendre les bases d'imposition, en abaissant, jusqu'à concurrence des $\frac{3}{4}$ au maximum, les limites d'exemptions prévues ci-dessus, de manière à appeler tout à

la fois un plus grand nombre de contribuables et une masse plus considérable de revenus à la répartition des charges locales.

En vertu de cette disposition, la limite de déduction à la base pourra être fixée par le Conseil Municipal entre les deux chiffres suivants :

de 125 à 500 fr. dans les communes de	2.000 hab. et au-dessous.
de 250 à 1.000 — — —	2.001 à 5.000 hab.
de 375 à 1.500 — — —	5.001 à 30.000 —
de 500 à 2.000 — — —	30.000 hab. et au-dessus.
de 625 à 2.500 — à Paris.	

D'autre part, afin de compenser ce qu'ont d'improportionnel les impôts de consommation, le Conseil Municipal est autorisé, dans la *commune où il existe un octroi* dont les recettes brutes représentent au moins le 1/4 des ressources totales du budget, à restreindre les bases d'imposition du revenu global, en accordant une exonération de moitié sur la tranche des revenus comprise entre la fraction totalement exemptée et une somme double de cette fraction (art. 9).

Ainsi, par exemple, la ville de Paris pourra décider, non seulement que les contribuables dont le revenu global n'excède pas 2.500 francs seront, à ce titre, exemptés d'impôts, mais aussi que ceux dont le revenu global est supérieur à 2.500 francs, ne seront soumis aux impositions locales que pour moitié, sur la fraction de ce revenu comprise entre 2.501 et 5.000 francs.

Une autre déduction doit encore être opérée, c'est celle des *charges de famille*. A cet effet, le projet dispose que les exemptions et les déductions prévues ci-dessus seront majorées d'un dixième par personne à la charge du contribuable (art. 11). Par suite, l'importance de la déduction variera suivant que le Conseil Municipal aura usé ou

non de la faculté soit d'étendre, soit de restreindre les bases d'imposition du revenu global.

Lorsque le Conseil Municipal n'aura pas modifié ces bases, la déduction de revenu, par personne, à la charge du contribuable, sera :

de 50 fr.	dans les communes de	2.000 habitants et au-dessous.
de 100 —	— — —	2.001 à 5.000 habitants.
de 150 —	— — —	5.001 à 30.000 —
de 200 —	— — —	30.000 habitants et au-dessus.
de 250 —	à Paris.	

Si le Conseil Municipal a décidé d'abaisser de moitié la limite du revenu exempté, la déduction pour charges de famille sera la moitié des chiffres ci-dessus.

Si dans une ville à octroi le Conseil Municipal a accordé une exonération de moitié sur la tranche du revenu suivant immédiatement la fraction totalement exemptée, la déduction pour charges de famille se trouvera majorée. Dans cette hypothèse, un contribuable ayant, par exemple, à Paris un revenu de 4.000 francs, bénéficiera d'une première déduction totale de 2.500 francs; puis d'une nouvelle déduction de moitié sur la portion de son revenu comprise entre 2.501 et 4.000 francs; il restera donc imposé en réalité sur 750 francs; s'il a une personne à sa charge, il lui sera fait une déduction complémentaire de 325 francs (le 1/10 de 4.100 — 750) et son imposition sera, en définitive, réglée d'après un revenu total de 425 francs (750 — 325).

Telles sont les règles d'après lesquelles doit être déterminée la matière imposable. Il faut voir maintenant *comment seront calculées les impositions qui frapperont cette matière.*

Le projet de loi que nous analysons, à la différence du projet de loi relatif aux impôts d'Etat, ne prévoit pas un tarif qui, appliqué aux divers revenus, donne immédiatement le chiffre de l'imposition de chaque contribuable. Ou du moins il prévoit bien l'application d'un tarif aux revenus, mais comme moyen de donner des principaux fictifs auxquels seront ultérieurement ajoutés des centimes additionnels réels. En d'autres termes, les impositions communales continueraient bien de revêtir la forme de centimes additionnels, mais de centimes additionnels à des principaux, déterminés spécialement pour ces impositions.

Il y aurait donc des principaux fictifs qui serviraient de support aux centimes votés par le Conseil Municipal.

Cette solution a le mérite d'assurer d'une manière complète l'indépendance respective du système fiscal de l'Etat et du système fiscal des Communes. Le Parlement dans l'avenir pourra réformer les contributions générales sans troubler le mécanisme des impositions communales et l'on ne se trouvera plus en présence des difficultés qui compliquent à un si haut degré la réforme actuelle.

Les impositions locales seront donc établies non pas sur les principaux d'Etat, mais sur les revenus eux-mêmes.

Comment sera calculé le principal communal?

Le montant du principal communal comprend deux éléments : 1° la somme des revenus des diverses catégories, calculés comme nous l'avons précédemment indiqué ; 2° la somme des revenus globaux déterminés de même, ainsi que nous l'avons indiqué. En ce qui concerne le premier élément, on multiplie le montant total des revenus pour chaque catégorie par le taux fixé pour l'impôt d'Etat soit 4 % pour les 1^{re} et 2^e catégories, 3,5 % pour la 4^e catégorie, 3 % pour les

5^e, 6^e et 7^e catégories. Le taux de 3,5 % sera également applicable aux revenus nets servant de base à la redevance proportionnelle des mines.

On tient compte de la nature différente des revenus (revenus du capital, revenus mixtes, revenus du travail) : il serait injuste de les frapper au même taux.

Dans une commune où les revenus par catégories s'élèveraient par exemple à 60.000 francs pour la 1^{re} catégorie, 40.000 francs pour la 2^e, 100.000 francs pour la 4^e, 10.000 francs pour la 5^e, 20.000 francs pour la 6^e, et 10.000 francs pour la 7^e, le principal correspondant s'établirait ainsi :

60.000 fr. à 4 %	2.400 fr.
40.000 — 4 %	1.600 —
100.000 — 3,5 %	3.500 —
10.000 — 3 %	300 —
20.000 — 3 %	600 —
10.000 — 3 %	300 —
	8.700 fr.

En ce qui concerne le second élément, on multiplie la somme des revenus globaux par un taux que le Conseil Municipal fixe entre 0,50 et 1 %. En supposant que le revenu global s'élève pour la commune envisagée à 500.000 francs et que le Conseil Municipal ait choisi le taux de 0,50 %, le principal correspondant sera de 2.500 francs. En définitive, le principal appelé à servir de base au calcul des impositions communales sera de 11.200 francs (8.700 + 2.500) (art. 13).

Le principal communal ainsi calculé, le Conseil Municipal aura à fixer, d'après ce principal, et dans la limite des pouvoirs qui lui sont accordés par la loi, le nombre des centimes additionnels dont il aura

besoin. Dans le vote de ces centimes, il jouira d'ailleurs, suivant le projet, de pouvoirs plus considérables que ceux dont il est actuellement investi.

La situation présente constitue d'ailleurs une anomalie. Du moment que l'Etat impose aux communes des dépenses obligatoires, la simple équité exige qu'il les laisse libres de voter sans autorisation les centimes nécessaires pour couvrir ces dépenses. Or, actuellement les Conseils Municipaux ne disposent que de 5 centimes sur deux contributions seulement pour les dépenses ordinaires, alors qu'ils sont autorisés à voter 30 centimes sur les quatre contributions, pour dépenses extraordinaires et pour insuffisance de revenus. Ils sont donc dans la généralité des communes dans l'obligation de recourir à de nouveaux centimes pour insuffisance de revenus, qu'ils ne peuvent voter qu'en vertu d'une autorisation spéciale.

Le projet leur permet de voter sans autorisation (art. 17) des centimes sans limitation de nombre d'un produit égal au montant des dépenses obligatoires, après affectation à ces dépenses des ressources ordinaires de la commune. Il a paru, en outre, utile de mettre à la disposition des Conseils Municipaux un certain nombre de centimes qu'ils pourront voter sans autorisation pour faire face à certaines dépenses ordinaires mais facultatives.

Ils pourront donc voter sans autorisation des centimes ordinaires pour dépenses ordinaires facultatives et des centimes extraordinaires pour dépenses extraordinaires dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi de finances. Après emploi de ces ressources, ils pourront, sauf approbation de l'autorité supérieure, voter des centimes ordinaires pour insuffisance de revenus et des centimes extraordinaires pour dépenses extraordinaires.

Enfin, le projet que nous analysons contient une série de dispositions relatives aux rôles, réclamations, etc. Il n'y a à signaler parmi ces dispositions que celles qui concernent la création d'un fonds commun départemental.

Actuellement, les dépenses relatives à l'assiette et au recouvrement des impositions communales, ainsi que les dégrèvements de toute nature prononcés sur ces impositions sont supportés par l'Etat. Le projet décide que ces dépenses seront désormais mises à la charge du département et couvertes par lui au moyen d'un fonds commun, alimenté par des centimes additionnels au montant des impositions départementales et communales (art. 19). Le système actuel entraîne de graves abus aux dépens de l'Etat : les communes n'ont en effet aucun intérêt à restreindre les dégrèvements dans les limites raisonnables, puisque, quoi qu'il arrive, ce sont les ressources du budget général qui les supportent. La création du fonds commun mettra fin à cette situation critiquable et continuera d'ailleurs à assurer aux communes la fixité du rendement de leurs impositions.

CHAPITRE IV

Le Projet de réforme présenté par la Commission de la Législation fiscale.

Le projet gouvernemental dont nous venons de faire l'analyse fut soumis à l'examen de la Commission de la législation fiscale et le rapporteur, M. Malvy, déposait son rapport le 17 Mars 1910.

Le projet de la Commission diffère sur plusieurs points importants du projet du Gouvernement.

Ce projet, comme le projet primitif, assujettit aux impositions communales et les *revenus acquis* dans la commune et les *revenus dépensés* dans la commune. Mais, contrairement au projet du Gouvernement, il fait figurer parmi les revenus soumis aux impositions communales, les *revenus des capitaux mobiliers* (3^e catégorie de l'impôt d'État).

Pour justifier cette modification, le rapporteur fait remarquer « qu'il est inexact de prétendre que « la commune ne rend aucun service, ne fournit aucun avantage au titre de rente russe ou française et à l'action du Boléo ou du Rio-Tinto. En réalité, le rentier, le capitaliste profitent des avantages procurés par l'administration des communes, il est donc juste qu'ils supportent une « partie des dépenses qu'occasionne cette administration. Si l'on

« peut justifier l'impôt d'État sur le revenu des valeurs mobilières
« par les services que rend l'État aux porteurs en faisant respecter
« l'ordre public et en assurant la sécurité, on ne peut se refuser à
« reconnaître que les communes agissent dans le même sens par
« leurs propres moyens. Les raisons qui valent pour l'État valent
« pour les communes.

« De plus, ne serait-il pas injuste que dans le système fiscal local,
« tous les revenus, même ceux du travail, fussent frappés sous une
« double forme : d'abord par l'imposition sur les revenus classés par
« catégorie, ensuite par l'imposition sur le revenu global, alors que
« les revenus des capitaux mobiliers se trouveraient bénéficier d'une
« situation privilégiée, en supportant seulement la taxe sur le revenu
« global ? »

Ainsi, les impositions locales frapperont toutes les mêmes catégories de revenu que l'impôt sur le revenu d'État, c'est-à-dire les revenus : 1° des propriétés foncières bâties ; 2° des propriétés foncières non bâties ; 3° des capitaux mobiliers ; 4° les bénéfices du commerce, de l'industrie et des charges et offices ; 5° de l'exploitation agricole ; 6° les traitements publics et privés, salaires et pensions ; 7° les revenus des professions libérales. Elles frapperont, en outre, les bénéfices nets des exploitations minières qui constituent en réalité des bénéfices industriels : il a semblé logique de les rattacher à la quatrième catégorie.

Le chiffre des différents revenus sera établi d'après la même règle que pour l'imposition d'État. En principe, ces revenus sont passibles de l'impôt sans déduction ni atténuation d'aucune sorte pour donner une base aussi large que possible aux taxations locales. Comme le projet gouvernemental, le projet de la Commission admet d'ailleurs des exemptions et des abattements et il laisse également

aux autorités locales le soin d'apprécier dans quelle mesure ces exonérations peuvent être compatibles avec les nécessités budgétaires.

Mais ici le projet de la Commission se différencie du projet gouvernemental en ce qu'il impose aux Conseils Municipaux une déduction à la base sur les revenus de la sixième catégorie dans le but de tenir compte des situations acquises : les traitements et salaires jouissent en effet dans le régime actuel d'une exemption complète. Aux termes de l'article 14 : les traitements et salaires doivent, en tout état de cause, bénéficier pour chaque contribuable d'une déduction à la base qui ne peut être inférieure à :

150 fr.	dans les communes de 10.000 habitants et au-dessous.
200 — — —	10.001 à 100.000 habitants.
250 — — —	plus de 100.000 —
300 —	dans le département de la Seine.

et quand ils n'atteindront pas le chiffre de la déduction ils se trouveront totalement exonérés.

Outre cette déduction obligatoire, le projet permet d'ailleurs au Conseil Municipal d'accorder des exemptions et des exonérations qui varient suivant la catégorie d'impôt envisagée.

Si l'on considère la 2^e catégorie, les propriétaires exploitants dont le revenu n'excède pas 5.000 francs ont droit dans l'impôt d'État à un dégrèvement des $\frac{3}{4}$ sur la fraction de leur revenu comprise entre 0 et 625 francs, de $\frac{1}{2}$ entre 626 et 1.000 francs, du $\frac{1}{4}$ entre 1.001 et 1.250 francs. Le Conseil Municipal aura la faculté pour les mêmes revenus d'accorder des dégrèvements dont le maximum est fixé de la manière suivante :

dégrèvement de $\frac{3}{4}$	sur la fraction du revenu n'excédant pas 300 fr.
— $\frac{1}{2}$ —	comprise entre 301 et 500 fr.
— $\frac{1}{4}$ —	— 501 et 600 —

Ces fractions représentent donc à peu près la moitié des fractions correspondantes de l'impôt d'État.

C'est d'ailleurs à la moitié des fractions correspondantes prévues en ce qui touche l'impôt d'État que le projet fixe le maximum des exonérations que le Conseil Municipal peut accorder sur les revenus des 4^e, 5^e et 7^e catégories.

Ainsi, en vertu de l'article 32 du projet de loi relatif à l'impôt d'État, sur le montant du revenu commercial ou industriel ne dépassant pas 20.000 francs, chaque contribuable a droit à une déduction de $\frac{6}{7}$ sur la fraction n'excédant pas 1.500 francs, de $\frac{2}{3}$ sur la fraction comprise entre 1.501 et 2.500 francs, de $\frac{1}{4}$ sur la fraction comprise entre 2.501 et 5.000 francs. Le dégrèvement communal pourra être au maximum de $\frac{6}{7}$ sur la fraction n'excédant pas 750 francs, de $\frac{2}{3}$ sur la fraction comprise entre 751 et 1.250 francs, de $\frac{1}{4}$ sur la fraction comprise entre 1.251 et 2.500 francs.

Dans la 6^e catégorie, le Conseil Municipal peut, soit adopter des abattements égaux à ceux qui sont accordés aux contribuables dans l'impôt d'État, soit réduire ces derniers dans une proportion convenable qui ne pourra dépasser $\frac{9}{10}$, car une proportion plus élevée ramènerait la portion des traitements et salaires totalement exonérée à un chiffre plus faible que la déduction minimum à la base que nous avons vue plus haut.

En second lieu, en ce qui touche la *détermination du revenu global*, la Commission a abandonné le système savant et compliqué proposé par le Gouvernement ; elle propose de déterminer ce revenu de la façon suivante :

En ce qui concerne les contribuables passibles de l'impôt complémentaire d'Etat (c'est-à-dire ceux qui ont plus de 5.000 francs de revenus) le revenu imposable est déduit des renseignements contenus dans les déclarations relatives à cet impôt.

En ce qui concerne les contribuables exonérés de l'impôt complémentaire le revenu imposable est fixé par le contrôleur des contributions directes sur les propositions d'une Commission d'évaluation instituée dans chaque commune.

Cette Commission est composée du maire, président, et de quatre membres nommés par le préfet sur une liste de huit personnes présentées par le Conseil Municipal. Le maire peut se faire représenter par un adjoint (art. 4).

Cette solution est de nature à sauvegarder les droits des contribuables puisque ce sont leurs représentants qui sont appelés à concourir aux opérations d'évaluation.

De plus, le chiffre du revenu global ainsi déterminé peut être contesté par le contribuable avant la confection du rôle, il est communiqué par le contrôleur à l'intéressé, qui peut dans le délai de deux mois en demander l'abaissement. Sa déclaration est soumise à l'examen de la Commission cantonale instituée en vue de l'assiette de l'impôt complémentaire d'Etat, commission composée d'un contrôleur des contributions directes, d'un receveur de l'enregistrement et d'un percepteur, et en cas d'inexactitude constatée, les pénalités prévues en ce qui concerne cet impôt sont applicables (art. 5) (amende égale à la moitié du revenu dissimulé, cotisation égale au triple des sommes dont le Trésor a été privé (art. 74 et 75 du projet de loi relatif à l'impôt sur le revenu).

Si le contribuable voyant sa déclaration rectifiée par la Commis-

sion introduit une réclamation devant la juridiction contentieuse, l'Administration a la charge de prouver l'inexactitude de la déclaration à l'aide des renseignements dont elle dispose. Mais si aucune déclaration n'a été formulée, si le revenu du contribuable a été taxé d'office par le contrôleur, la charge de la preuve incombe au contribuable qui n'a pas contesté en temps utile le chiffre déterminé par la Commission d'évaluation.

Sur le revenu global, comme sur les diverses catégories de revenus, des déductions et exonérations doivent et peuvent être accordées.

D'abord, tout contribuable a droit à une déduction fixée de la manière suivante eu égard à la population de la commune de son domicile :

100 fr.	dans les communes de	5.000 habitants et au-dessous.
150 —	—	5.001 à 10.000 habitants.
200 —	—	10.001 à 100.000 —
250 —	—	plus de 100.000 —
300 —	dans le département de la Seine (art. 17).	

En outre, le Conseil Municipal a la faculté d'élever la limite de la fraction de revenu exemptée, sans pouvoir cependant dépasser le décuple de la somme qui vient d'être fixée. Par suite le montant de la déduction obligatoire pourra varier suivant la décision du Conseil Municipal de :

100 à 1.000 fr.	dans les communes de	5.000 hab. et au-dessous.
150 à 1.500 —	—	5.001 à 10.000 habitants.
200 à 2.000 —	—	10.001 à 100.000 —
250 à 2.500 —	—	plus de 100.000 —
300 à 3.000 —	dans le département de la Seine.	

En outre, dans les communes où il existe un octroi, dont les

recettes brutes dépassent le 1/4 des ressources totales du budget, le Conseil Municipal est autorisé à majorer la déduction à la base effectuée sur le revenu global, il peut accorder en sus de l'exemption ci-dessus stipulée une exonération de moitié sur la portion de revenu comprise entre la fraction totalement exemptée et une somme double de cette fraction (art. 18). Exemple : une déduction de 2.500 francs à la base, la fraction comprise entre 2.500 et 5.000 francs ne sera taxée que pour moitié.

Enfin « les déductions » dont nous venons de voir qu'est susceptible l'impôt sur le revenu global, « sont dans tous les cas majorées d'un dixième par personne à la charge du contribuable » (art. 19).

« Sont considérées comme personnes à la charge du contribuable, à la condition de n'avoir pas de ressources personnelles suffisantes : 1° les ascendants âgés ou infirmes ; 2° les descendants et les enfants abandonnés et par lui recueillis, s'ils sont âgés de moins de 16 ans ou infirmes. » (art. 11).

Ainsi donc, l'importance de la déduction pour charges de famille variera suivant que le Conseil Municipal aura ou non usé de la faculté de rehausser l'exemption à la base.

Si dans une ville ayant un octroi le Conseil Municipal a décidé qu'une déduction de moitié sera accordée sur la tranche du revenu suivant immédiatement la fraction totalement exemptée, la déduction pour charges de famille se trouvera majorée en conséquence.

Dans l'hypothèse où la déduction à la base aurait été fixée à 2.500 fr. et où le Conseil Municipal aurait usé de la faculté dont il s'agit, un contribuable ayant par exemple un revenu de 4.500 fr. bénéficierait d'une première déduction de 2.500 fr., puis d'une déduction de la moitié du surplus de son revenu, c'est-à-dire

de 1.000 fr. $\left(\frac{4.500 + 2.500}{2} \right)$ soit au total 3.500 fr. Si ce contribuable a une personne à sa charge, il lui sera fait en outre une déduction complémentaire de 350 fr. $\left(\frac{3.500}{10} \right)$ qui ajoutée aux précédentes, portera le total des déductions à 3.850 fr. En définitive son imposition sera réglée d'après un revenu de 650 fr. (4.500 fr. — 3.850 fr.).

Telles sont les règles d'après lesquelles doit être déterminée la matière imposable. En ce qui concerne le *mode de calcul des principaux fictifs* devant servir de support aux centimes additionnels, le projet de la Commission adopte, d'une manière générale, la règle du projet du Gouvernement. Il n'y a que deux points sur lesquels elle innove.

En premier lieu, en ce qui concerne le *taux qui doit être appliqué au montant des revenus globaux*, le projet de la Commission stipule que ce taux pourra, soit être uniforme, soit varier, eu égard au chiffre du revenu suivant un tarif progressif, sans pouvoir en aucun cas être inférieur à 0,50 pour 100 fr. ni supérieur à 3 fr. pour 100 fr.

En second lieu, la Commission a dû fixer des règles pour calculer l'imposition communale qu'elle a instituée sur le revenu des valeurs mobilières. Elle a décidé que cette imposition serait perçue sous forme d'une taxe supplémentaire de 0,50 par 100 fr. sur les dividendes, intérêts, arrérages et tous autres produits de toutes les valeurs mobilières frappés par l'impôt correspondant d'État (art. 31). La difficulté consistait à attribuer aux différentes communes les sommes provenant de ce prélèvement : il n'était pas possible d'en faire bénéficier chaque commune proportionnellement à l'importance des valeurs mobilières que possèdent ses habitants en exigeant de ces derniers une déclaration, car on ne peut pas songer à localiser les valeurs mobilières. D'ailleurs, s'il était établi un principal communal des valeurs

mobilières, celles-ci seraient frappées dans des conditions très différentes d'une commune à l'autre suivant la quotité des centimes que la commune s'impose. Or l'intérêt de l'État exige que les revenus des titres financiers ne soient pas inégalement taxés par les impositions locales (1).

On a donc décidé de constituer à l'aide de la surtaxe communale un fonds commun à répartir entre toutes les communes. La répartition sera effectuée annuellement proportionnellement au chiffre de leur population. La Commission a adopté le chiffre de la population comme constituant la base de répartition la plus équitable et la plus stable.

Pour le vote des centimes, le projet de la Commission donne au Conseil Municipal les mêmes pouvoirs que le projet du Gouvernement. Il prévoit les mêmes mesures ou des mesures analogues en ce qui concerne les rôles et les réclamations. Cependant il modifie la règle d'après laquelle les frais relatifs à l'assiette et au recouvrement des impositions départementales et communales ainsi que les dégrèvements prononcés sur ces impositions seraient à la charge du Département. Le fonds départemental est maintenu, mais les dégrèvements prononcés sur les impositions communales doivent être payés par la commune. Cette solution est rationnelle, puisque dans certaines limites c'est à la commune qu'il appartient d'en régler l'étendue.

(1) Cf. MALVY.

CHAPITRE V

Critique des Projets présentés par le Gouvernement et la Commission de législation fiscale.

La rapide analyse qui précède montre d'évidente façon que le Gouvernement et la Commission se sont l'un et l'autre efforcés de calquer le futur système des finances communales sur le futur système des finances de l'État : ce sont les mêmes principes qui sont mis en cause, les mêmes revenus qui sont frappés, les mêmes tarifs qui sont adoptés. Par suite, les projets que nous avons analysés présentent les mêmes avantages ou prêtent le flanc aux mêmes critiques que le projet d'impôt sur les revenus voté par la Chambre. Il n'entre pas dans le plan de cet étude de rechercher les mérites ou les faiblesses de ce projet. Que ce projet présente cet irrémédiable vice d'organiser un véritable système d'inquisition fiscale, dans lequel sombreront toutes les libertés politiques si chèrement conquises, ou au contraire qu'il doive avoir réellement pour résultat de faire régner enfin parmi les contribuables une exacte justice fiscale en proportionnant réellement la charge des contributions aux capacités financières de chacun, c'est une question que nous ne pouvons examiner ici. Il importe seulement de faire remarquer que cette même

question se pose dans les mêmes termes, au sujet des projets de réforme des impositions communales et que la réponse faite à propos des futures impositions d'État doit nécessairement être la même en ce qui concerne les futures impositions communales.

Pour nous, laissant de côté cette vaste discussion, nous devons nous cantonner sur un terrain plus étroit et examiner les projets du Gouvernement et de la Commission en eux-mêmes au seul point de vue des finances communales.

Ces projets donnent lieu, semble-t-il, à un certain nombre de critiques, les unes de détail, spéciales à telles ou telles dispositions particulières, les autres relatives aux principes mêmes sur lesquels ils ont été édifiés.

En premier lieu, ces projets ne disent rien de la taxe vicinale ; sans doute, nous entendons bien qu'elle disparaîtra automatiquement comme les autres centimes additionnels ; encore eût-il été bon de le dire, étant donné surtout les discussions auxquelles dans ces dernières années la question des prestations et de la taxe vicinale a donné lieu.

En second lieu, et c'est la pensée qui vient la première à l'esprit à la lecture des textes proposés, ces textes sont bien complexes. On maintient des principaux fictifs : après avoir, avec beaucoup de raison certes, écarté les principaux que constituent actuellement nos quatre contributions directes et repoussé la motion aux termes de laquelle ces principaux auraient été fictivement maintenus pour l'établissement des centimes communaux que l'on aurait par suite conservés tels quels, voici que le Gouvernement et la Commission instituent des principaux fictifs pour l'établissement des nouveaux centimes. Et sans doute, ces principaux différeront moins des principaux des impôts d'État que n'en auraient différé les principaux fictifs constitués par

nos quatre contributions actuelles ; ils auront la même base et seront établis d'après les mêmes règles. Il n'en reste pas moins que leur quotité différera par suite de ce fait que les abattements seront inférieurs dans la commune à ce qu'ils seront dans les impôts d'État.

Il faut se souvenir aussi que dans le Département les centimes additionnels actuels seront remplacés par des centimes additionnels à des principaux fictifs établis dans les mêmes conditions que les principaux fictifs communaux.

Mais, comme il est loisible au Conseil Général d'accorder des exonérations (art. 7 et 8 du projet de la Commission de législation fiscale), il se trouve que la quotité des principaux départementaux pourra différer, et différer probablement souvent de la quotité des principaux communaux.

Il y aura donc trois principaux différents : 1° les principaux d'État, calculés conformément aux dispositions de la loi qui créera l'impôt sur les revenus et l'impôt complémentaire sur le revenu global ; 2° les principaux départementaux calculés d'après les dispositions de cette même loi et de celle qui organisera les nouveaux centimes et d'après les décisions du Conseil Général ; 3° Les principaux communaux calculés d'après les dispositions des deux mêmes lois et d'après les délibérations du Conseil Municipal.

Ce n'est pas tout. Les premiers de ces principaux, les principaux d'État seront des principaux réels en ce sens que les contribuables devront en acquitter le montant tel qu'il leur sera imposé. Au contraire, les principaux départementaux et communaux seront des principaux purements fictifs et n'auront d'autre utilité que de permettre de calculer la somme réelle à demander au contribuable par suite de l'application des centimes. Et rien ne sera plus variable

que le nombre de ces centimes. Pour peu que le contribuable soit propriétaire foncier dans plusieurs communes, qu'il exploite un établissement industriel ou commercial possédant des succursales dans diverses communes situées dans des départements différents, il lui sera presque absolument impossible de vérifier si les contributions qui lui sont demandées correspondent exactement à sa situation personnelle.

Une telle conséquence est mauvaise. Il n'est pas indifférent du tout que les contribuables ne puissent pas comprendre leur avertissement. Il importe beaucoup, surtout dans une démocratie comme la nôtre, que l'électeur sache à qui, de l'État, du Département ou de la Commune vont les contributions qu'il paye. Toute politique imprévoyante se traduit toujours par une augmentation des cotes individuelles, il importe que l'électeur sache lesquels de ses représentants il doit incriminer et si ce sont les finances nationales, départementales ou communales qui sont mal gérées. D'autre part, toute une procédure a été justement organisée pour permettre aux contribuables d'obtenir la décharge ou la réduction des contributions qui leur sont demandées à tort ou qui les frappent trop lourdement. C'est rendre cette procédure inutile que de mettre les contribuables dans l'impossibilité de contrôler eux-mêmes leurs avertissements. C'est supprimer un contrôle, et un contrôle très actif et très efficace : c'est diminuer les garanties de justice fiscale.

Les projets du Gouvernement et de la Commission donnent lieu à une autre critique : c'est le Conseil Municipal qui fixe l'assiette de l'impôt en déterminant le point de départ des exonérations. On voit immédiatement à quelles polémiques, à quelles luttes de personnes, à quelle surenchère aussi, l'exercice obligatoire d'un pareil pouvoir va donner lieu. Encore dans les grandes villes une telle disposition se

pourrait comprendre : elle est inacceptable pour les communes rurales. Les auteurs du projet ne voient-ils pas que dans les communes rurales, derrière les chiffres on met des noms ? C'est là qu'est le danger. Quand bien même la décision d'un Conseil Municipal serait inspirée uniquement par le sentiment de la justice et de l'intérêt communal, c'est déjà trop que ceux qui seront touchés par cette décision puissent soupçonner les membres de ce Conseil d'avoir écouté leurs sympathies ou leurs animosités personnelles. C'est le champ ouvert au chantage électoral et aux intrigues lorsqu'arrivera l'époque du renouvellement de ces assemblées (1). Il est impossible d'acquiescer sur ce point aux dispositions des projets que nous examinons.

Voici un autre point sur lequel l'un des deux projets, celui du Gouvernement, est critiquable. Comment doivent être calculées les impositions sur les revenus dépensés dans la commune, c'est-à-dire comment doit être évalué le revenu global ?

Le projet du Gouvernement répond : d'après la valeur locative réelle et actuelle de l'habitation. Qu'est-ce à dire ? La valeur locative de l'habitation n'est-ce pas actuellement l'assiette de la contribution mobilière ? Comment le Gouvernement peut-il penser à rétablir au profit des communes une contribution que le projet voté par la Chambre a écartée en tant qu'impôt d'État ? Le Gouvernement et la Chambre se sont associés pour déclarer solennellement que l'ancien système des impôts « indiciaires », des impôts basés sur les signes extérieurs des revenus, avait vécu. Ils ont proclamé solennellement que la justice fiscale exigeait désormais que l'impôt frappât le revenu directement et non plus à travers des apparences plus ou moins trom-

(1) Arthur GIRAULT : *L'Impôt sur le revenu*.

peuses. En particulier, la valeur locative de l'habitation a été déclarée erronée comme signe de revenu, attendu que deux contribuables ayant un même loyer peuvent fort bien jouir de revenus très inégaux : c'est pourquoi la contribution mobilière est désormais supprimée des impôts d'État. Et voici que le Gouvernement propose de la rétablir sous un autre nom, il est vrai, mais avec la même assiette comme impôt communal ! De deux choses l'une cependant, ou bien le loyer d'habitation offre à l'impôt une base rationnelle et équitable et alors l'État n'a qu'à conserver la contribution mobilière sauf à l'améliorer, ou bien, au contraire, le loyer d'habitation est un signe extérieur purement trompeur, une base injuste de l'impôt et alors pourquoi l'État force-t-il les communes à établir sur cette base les impositions locales ?

Mais continuons l'examen de la procédure imaginée par le Gouvernement pour déterminer l'assiette des impositions communales sur le revenu global : il prévoit l'application aux diverses fractions de la valeur locative réelle de l'habitation de chaque contribuable d'un tarif de coefficients et l'on se rappelle que ce tarif est établi par une Commission cantonale composée d'un contrôleur des contributions directes, d'un receveur de l'enregistrement et d'un percepteur, et arrêté par le Conseil Général ; qu'en cas de conflit entre le Directeur des Contributions directes et le Conseil Général il est statué définitivement par le Ministre des Finances. Ceci encore est inadmissible. C'est une règle de notre droit public, traditionnelle et impérative, que l'impôt n'est légitime que s'il est consenti par la Nation. Non seulement le principe de l'impôt mais son chiffre même doivent être arrêtés par les représentants élus du peuple. Or nous voyons ici que la quotité de l'impôt serait fixée par une Commission composée exclusivement de fonctionnaires, et qu'en dernière analyse, en cas de conflit entre ces fonctionnaires et les Conseillers Généraux, c'est le

Ministre des Finances qui trancherait le débat. On ne peut pas davantage s'éloigner des principes de notre droit public.

Les critiques qui peuvent être adressées au projet du Gouvernement, en ce qui touche l'établissement d'un principal fictif sur l'ensemble des revenus ont frappé la Commission de législation fiscale : c'est pourquoi elle a modifié profondément sur ce point le projet soumis à son examen. On se rappelle qu'elle propose d'établir une distinction entre les contribuables suivant qu'ils sont soumis ou non à l'impôt complémentaire d'État. S'ils ne sont pas soumis à cet impôt, le revenu imposable est fixé par le contrôleur des contributions directes sur les propositions d'une Commission d'évaluation exclusivement composée de membres élus; si le contribuable est soumis à l'impôt complémentaire, son revenu imposable est fixé d'après les déclarations relatives à cet impôt.

Ce système est évidemment plus logique que celui du Gouvernement : d'abord, il rejette toute évaluation de revenu d'après les signes extérieurs, et sans qu'il soit nécessaire de se demander ici, si une pareille exclusion est fondée, du moins on doit reconnaître qu'elle est nécessitée par les principes qu'a admis la Chambre en votant le projet d'impôt sur les revenus.

Il est aussi plus conforme aux principes de notre droit public : sans doute, ce sont tantôt le contrôleur des contributions directes, tantôt la Commission cantonale qui arrêtent le chiffre du revenu, c'est-à-dire, en définitive, toujours des fonctionnaires nommés, mais leur décision n'a pas ici le caractère définitif qu'elle avait tout à l'heure quand il s'agissait d'arrêter le tarif des coefficients. Dans ce deuxième cas, en effet, la décision des fonctionnaires avait pour conséquence d'exonérer ou de frapper certains contribuables, de diminuer ou d'augmenter l'impôt et cela sans aucun recours conten-

tiens possible de la part des intéressés. Ici, au contraire, la décision de ces mêmes fonctionnaires a seulement pour effet d'évaluer le total des revenus de chaque contribuable ; mais celui-ci peut toujours discuter cette évaluation devant une juridiction contentieuse : ses droits sont ainsi respectés.

Il apparaît donc, en définitive, que dans le détail, le projet élaboré par la Commission de législation fiscale donne lieu à moins de critiques que le projet présenté par le Gouvernement, et si on admettait les principes sur lesquels il repose, il serait plus facilement débarrassé des quelques dispositions illogiques ou fâcheuses qu'il contient.

Mais ce sont les principes mêmes, les conceptions qui ont présidé à l'élaboration des deux projets qu'il faut repousser.

Le premier de ces principes est la progressivité : certes, dans l'exposé des motifs du projet de loi présenté par le Gouvernement l'idée de progressivité est très nettement rejetée, elle est de même rejetée par les membres de la Commission de législation fiscale. Mais les deux projets de loi, tout en niant la légitimité d'introduire la progressivité dans les recettes communales, organisent celles-ci de telle sorte qu'elles seront toutes très nettement progressives. On se rappelle, en effet, avec quel soin et quelles précisions ces projets prévoient et organisent les abattements à la base et les exonérations des petits contribuables : il ne s'agit là, dira-t-on, que de dégressivité. Mais la dégressivité n'aboutit-elle pas directement à la progressivité, est-elle autre chose qu'une forme de la progressivité ?

Or, la progressivité doit-elle être admise dans les finances communales ?

On soutient parfois que les recettes communales doivent être subordonnées aux recettes d'État, en ce sens surtout qu'elles doivent

être organisées d'après la même idée directrice que le système des finances d'État, qu'elles doivent s'inspirer des mêmes tendances générales qui dominent dans le système des recettes d'État. On en conclut que l'idée directrice des finances d'État devant être désormais, en France, une idée progressive, les recettes locales doivent être désormais progressives.

Ce raisonnement ne nous convainc pas. D'une part, en effet, il n'y a pas lieu dans la commune comme dans l'Etat, de corriger les résultats injustes des impôts indirects qui pèsent très lourdement sur les classes pauvres ou peu aisées. Ces charges n'existent que d'une façon très atténuée dans les grandes villes; elles sont totalement inconnues dans 35.000 communes.

D'autre part, une grande partie des dépenses locales profite surtout aux « choses » de la commune, bien qu'il soit inexact de prétendre que les communes ne sont que des syndicats d'intérêts privés. Par suite, ces dépenses devraient être réparties exactement entre ces « choses ». A des dépenses réelles doivent donc logiquement subvenir des impôts réels (1).

Au surplus, aux motifs d'ordre théorique viennent s'ajouter des raisons d'ordre pratique, qui seraient à elles seules déterminantes.

Les impositions locales actuelles portent sur toutes les cotes, même les plus minimales. Une exemption de certains contribuables se traduirait donc par un accroissement sensible qui incomberait aux articles maintenus et cet accroissement, s'ajoutant à celui qui résulterait de l'impôt d'Etat, occasionnerait un véritable bouleversement des cotes individuelles et une surcharge telle dans certains cas, que

(1) *Rapp. THION DE LA CHAUME. Doc. Parl. Ch. S. O.*, 1909, p. 215.

quelques cotes seulement devraient supporter la presque totalité des charges communales. En effet, dans certaines petites localités, si on établissait la progressivité au moyen d'exemptions à la base, pour le foncier non bâti par exemple, on ferait disparaître presque totalement la matière imposable.

Parce qu'ils adoptent les exemptions à la base et par conséquent le principe de la progressivité, les projets que nous examinons ici doivent être repoussés, ils doivent encore l'être pour une autre raison.

Le Gouvernement et la Commission sont partis de cette idée que le nouveau système fiscal des communes devait s'éloigner le moins possible du nouveau système fiscal de l'Etat, et c'est pourquoi ils ont donné aux futurs impôts communaux les mêmes bases, la même quotité, etc.... Ce n'est qu'à cause des nécessités de fait et pour assurer aux communes des ressources suffisantes qu'ils ont permis aux Conseils Municipaux d'élargir les bases d'imposition ; mais pour les communes comme pour l'Etat, ce seront toujours les mêmes revenus qui seront imposés et les principaux fictifs auxquels s'adjoindront les centimes additionnels communaux seront constitués à l'aide de la même fraction de revenus que les principaux d'Etat.

Or, il n'est pas bon que les finances communales soient à tel point liées aux finances d'Etat. Sans doute, elles doivent lui être subordonnées ; mais il est évident que le système des recettes communales ne doit pas gêner celui des recettes d'Etat. Il ne faut pas oublier, en effet, que le contribuable local est aussi contribuable d'Etat, il importe que les contribuables ne soient pas chargés au point d'être mis dans l'impossibilité de payer les impôts d'Etat ; il importe que les impôts locaux ne gênent pas les impôts d'Etat. En particulier, le

nombre des centimes additionnels ne doit pas être trop élevé, une lourde charge additionnelle fausserait le mécanisme des impôts d'Etat.

Mais, de ce que les finances communales doivent être plus ou moins subordonnées aux finances d'Etat, il ne s'ensuit pas qu'elles doivent être liées à elles au point de ne faire en somme qu'un seul système dans lequel les recettes communales ne se présentent que comme des adjonctions aux recettes d'Etat. Certes, d'après les projets du Gouvernement et de la Commission, les principaux fictifs communaux différeront des principaux d'Etat, mais ils reposeront sur les mêmes revenus, calculés de la même façon et imposés au même taux.

C'est ce lien étroit entre les finances communales et les finances d'Etat qui nous paraît être un mal.

Cela complique d'abord les réformes fiscales et les rend presque impossibles. Ce qui précisément rend si difficile actuellement l'établissement en France de l'impôt sur le revenu, ce sont les répercussions qu'une telle réforme doit avoir sur les finances communales, déjà maintenant liées d'une façon trop étroite aux finances d'Etat. On ne peut pas améliorer les recettes d'Etat de peur de tarir les ressources des communes, on ne peut pas davantage réformer les finances communales de crainte de compromettre les recettes d'Etat. On est ainsi conduit à modifier d'un seul coup et les finances de l'Etat et les finances communales : modifications toujours pleines de dangers et d'aléas. Si les projets du Gouvernement ou celui de la Commission de législation fiscale étaient admis et votés, les mêmes inconvénients se retrouveraient plus tard ; pour la moindre modification qu'on voudrait apporter au système, les mêmes difficultés inextricables se représenteraient à nouveau et exigeraient sans doute une refonte complète de nos finances.

Mais il faut se souvenir surtout que, contrairement à l'opinion exprimée par le Gouvernement dans l'exposé des motifs de son projet de loi, la commune n'est pas exclusivement un syndicat d'intérêts privés : elle joue un rôle dans l'administration des intérêts collectifs : elle a une police, fait l'assistance et donne l'instruction. Ces services répondent à une nécessité générale et collective, relèvent de l'ordre public, et présentent un intérêt identique en quelque sorte pour tout le monde. La commune est donc une personne morale distincte de l'Etat et du département, ayant ses besoins particuliers, non point en tant que réunion d'intérêts privés voisins, mais en tant que commune, en tant qu'investie du droit de commander et de gérer un certain nombre de services publics.

Ayant une individualité propre, étant une personne morale publique devant satisfaire à des besoins personnels, elle doit jouir aussi de ressources personnelles. De même que la loi a partagé les services publics en services d'Etat et services communaux, elle doit aussi partager les recettes publiques en recettes d'Etat et recettes communales. En d'autres termes, puisque la commune doit faire face à des dépenses propres, elle doit jouir de ressources propres.

Mais d'un autre côté, les dépenses propres auxquelles doit faire face la commune sont, pour une grande partie, des dépenses d'intérêt public, qui profitent également à tous les habitants de la circonscription : les ressources propres qui doivent lui être données doivent donc en grande partie consister en ressources d'impôts et provenir également de tous les habitants.

Les recettes qu'il lui est loisible de se créer ou qu'elle doit recueillir ne doivent pas seulement être assises sur les mêmes sources de revenus que celles de l'Etat et consister exclusivement en des suppléments d'impôts ajoutés aux impôts d'Etat qui frappent ces

sources de revenus ; l'État doit s'interdire de taxer certaines sources de revenus et laisser aux communes la faculté de les imposer suivant leurs besoins dans certaines limites législativement déterminées.

Cette idée du partage des revenus ou des richesses imposables entre l'État et la commune n'est point nouvelle ni particulièrement française. Rappelons seulement l'exemple de M. de Miquel, ministre des finances prussien, qui voulait séparer les impôts en deux groupes : dans le premier auraient été classés les impôts indirects et les impôts personnels ; le deuxième aurait compris les impôts réels. Les impôts personnels et les impôts indirects auraient été exclusivement perçus au profit de l'État ; les impôts réels, c'est-à-dire ceux qui portent uniquement sur les choses et qui ignorent les personnes, auraient été seulement perçus au profit des localités. L'idée qui inspirait ce projet à savoir que les communes sont des syndicats, des associations d'intérêts et que les services qu'elles rendent sont à l'unique bénéfice des choses existant sur leur territoire, nous paraît aujourd'hui inexacte ou du moins incomplète. On n'en doit pas moins retenir de ce projet que son auteur désirait établir un partage des recettes d'impôts entre l'État et les communes et doter celles-ci de ressources propres.

Et c'est précisément en ceci que gît le vice essentiel qui doit faire repousser le projet de la Commission de législation fiscale comme le projet du Gouvernement. Ces deux projets ne donnent point à la commune des ressources propres, ils ne lui réservent pas une certaine somme de revenus ou de richesses, susceptible de constituer pour elle une matière imposable de rendement suffisant. Ils se bornent à lui permettre de frapper de centimes additionnels des revenus déjà atteints par des impôts d'État. Faute d'assurer à la commune des ressources d'impôts spéciales et suffisantes, ils doivent être l'un et l'autre écartés de la discussion.

CHAPITRE VI

Comment doit se faire la réforme.

Les divers projets auxquels on a songé se trouvant ainsi écartés, voici comment se trouve maintenant posé le problème : combler le déficit creusé dans les budgets communaux par la disparition des centimes additionnels à l'aide de recettes d'impôts spéciales aux communes et de produits sensiblement équivalents. Quelles recettes pourrait-on attribuer aux communes susceptibles d'atteindre ce but ?

Examinons, afin de sérier de plus près les questions, les conditions générales que devra remplir l'impôt communal que nous recherchons.

Il importe, en premier lieu, puisqu'il devra porter sur une source de revenus que lui abandonne l'État, que le sacrifice que devra supporter celui-ci ne soit pas trop lourd. A trop demander, on risque de ne rien obtenir.

Il faut ensuite que l'établissement de ce nouvel impôt communal n'ait pas de contre-coup trop profond sur l'ensemble de notre système financier. C'est en matière financière surtout qu'il faut se défier des

à-coups : toute réforme fiscale a des répercussions qu'il est presque impossible de calculer et même souvent de soupçonner par avance ; la prudence la plus élémentaire exige qu'on n'agisse que très lentement, que les modifications qu'on veut introduire dans l'aménagement des recettes soient progressives : toute mesure trop radicale doit être écartée. On doit tenir compte des habitudes des contribuables, de leur caractère aussi bien que des circonstances économiques générales dans lesquelles se trouve le pays au moment de la réforme projetée.

Enfin, c'est là la condition essentielle, le futur impôt communal doit à peu près combler le déficit que creusera dans les budgets communaux la suppression des centimes actuels. On se rappelle que les centimes actuels sont par rapport à l'ensemble des recettes communales beaucoup plus importants dans les communes rurales que dans les villes. Celles-ci ont des ressources très variées que ne possèdent pas les communes rurales : dans ces dernières, les centimes additionnels forment la majeure partie des ressources du budget. Par suite, le déficit consécutif à la disparition de ces centimes sera relativement plus considérable dans les budgets des petites communes que dans les budgets des villes. La source de revenus ou la richesse que l'État devra réserver aux communes comme matière imposable, et sur laquelle sera assis le nouvel impôt communal, devra donc exister principalement dans les communes rurales.

Ces conditions, toutes indispensables, étant énumérées, le choix entre les diverses assiettes possibles du futur impôt, se trouve singulièrement restreint. On ne peut songer à exonérer d'impôt d'État et à frapper au profit des communes les propriétés bâties, cette réforme donnerait des revenus considérables aux villes qui en ont peu besoin et ne procurerait presque rien aux communes rurales ; pour la même raison on ne peut abandonner au profit des localités,

ni les revenus industriels et commerciaux, ni les traitements publics, ni les revenus des professions libérales. Seul, remplit les conditions que nous avons énumérées le revenu tiré de la propriété foncière non bâtie.

D'une part, il ne creuserait pas dans le budget de l'État un trou trop important : actuellement, le principal de la contribution foncière non bâtie procure à l'État 103 millions ; c'est relativement peu de chose par rapport aux 4 milliards du budget.

D'autre part, cette transformation de la contribution foncière non bâtie d'impôt général en impôt communal ne risquerait d'avoir dans le système général de nos finances aucun fâcheux contre-coup : rien ne serait changé dans les conditions économiques générales de la richesse, ni dans la situation générale de la propriété foncière : elle continuerait à être frappée à peu près d'égale façon, la seule différence est que le produit de l'impôt irait dans les caisses des communes au lieu d'aller dans les caisses de l'État.

Enfin, la modification proposée remplirait excellemment la troisième des conditions nécessaires : elle assurerait aux communes rurales des ressources relativement plus considérables qu'aux villes. Minime dans les grandes villes, le produit de la contribution foncière serait par rapport à l'ensemble des ressources du budget très considérable dans les petites communes, dans celles que la suppression des centimes actuels atteindrait le plus lourdement.

Cette solution présenterait deux avantages : d'abord elle donnerait aux communes une ressource assurée qui leur permettrait de se passer de centimes additionnels ou tout au moins de ne voter qu'un nombre de centimes insignifiant. Et alors on cesserait d'assister à ce spectacle : les communes rurales qui n'ont d'autres ressources qu'un

centime dont la valeur est très faible, obligées de voter un nombre excessif de centimes (60,80 et quelquefois même plus de 100) alors que les villes qui ont des ressources propres et où la valeur du centime est beaucoup plus élevée peuvent se contenter de voter un tout petit nombre de centimes (30, 20, 10 ou même moins). C'est pour cette raison que l'impôt est beaucoup plus lourd dans les campagnes que dans les villes. Mais que l'État abandonne aux communes le principal de la contribution foncière sur la propriété non bâtie : il fera, relativement bien entendu, un petit cadeau aux villes, un gros cadeau aux campagnes et l'équilibre sera rétabli (1).

Cette solution aurait un autre avantage : elle ferait disparaître l'inégalité des charges qui existe actuellement entre les diverses communes de France. Dans quelques-unes la contribution foncière est très lourde, dans d'autres très légère. Au 1^{er} Janvier 1891, après le dégrèvement accordé par la loi du 8 Août 1890, le taux en *principal* de la contribution foncière sur la propriété non bâtie était de 17,34 % dans la commune de Floirac (Gironde) et de 0,19 % dans la commune de Coti-Chiavari (Corse) (2). Cette inégalité disparaîtrait le jour où la contribution foncière sur la propriété non bâtie resterait à la commune.

Il ne fait donc pas de doute que la transformation de la contribution foncière non bâtie en impôt exclusivement communal serait le remède le plus pratique et le plus décisif aux maux que causerait aux communes le vote du projet d'impôt sur le revenu.

Est-ce à dire que cette transformation devrait s'accomplir sans autre modification de la contribution foncière non bâtie, telle qu'elle

(1) Arth. GIRAULT. *Op. cité.*, p. 8.

(2) *Annuaire de l'Administration des Contributions Directes*, pour 1909, p. 71.

est actuellement établie ? Examinons successivement quels seront l'assiette et le taux de la nouvelle contribution communale.

Pour l'assiette, aucune difficulté ne se présenterait et aucun changement ne serait nécessaire. Les immeubles qui sont actuellement exemptés de la contribution foncière (et que, d'ailleurs, le projet de loi relatif à l'impôt sur le revenu déclare exempts), c'est-à-dire ceux qui réunissent cette triple condition d'appartenir à l'Etat, au département ou à la commune, d'être affectés à un service public et de ne pas être productifs de revenus continueraient à être exonérés d'une façon permanente. Les exonérations temporaires, c'est-à-dire celles qui sont actuellement accordées dans l'intérêt de l'agriculture, pourraient de même être conservées.

Mais des modifications plus profondes devraient être introduites dans le régime fiscal de la propriété foncière non bâtie en ce qui concerne le taux de l'impôt auquel elle serait assujettie. La contribution foncière non bâtie est actuellement un impôt de répartition : le contingent voté annuellement par le Parlement est réparti, entre les départements, les arrondissements, les communes et les contribuables à l'aide des indications du cadastre. Nous avons déjà dit et montré par un exemple combien les résultats de ce système sont injustes. Sans doute, la transformation de la contribution foncière non bâtie en contribution communale supprimerait les trois premiers échelons de la répartition et celle-ci n'aurait plus à être opérée que dans l'intérieur de la circonscription communale entre les contribuables, il faudrait encore écarter de ce nouvel impôt communal le système de la répartition, et en faire un impôt de quotité.

Cette transformation sera grandement facilitée par l'effet de l'article 3 de la loi de finances du 31 décembre 1907. On sait que cet article a prescrit une nouvelle évaluation du revenu net actuel des

propriétés foncières non bâties. Il a spécifié que les évaluations seraient effectuées dans chaque commune « en tenant compte des exploitations distinctes ». Ces opérations une fois terminées, le cadastre n'aura plus aucune utilité. Avec lui, disparaîtront tous les inconvénients et toutes les injustices qui résultent notamment de ce qu'il est systématiquement ignorant du montant réel des revenus actuels. Étant donné en effet la fixité des évaluations cadastrales, les imperfections du cadastre sont devenues de plus en plus criantes : telles parcelles rangées par exemple dans la catégorie des terres ou des vignes de première classe, lors de la confection du cadastre, continuent à être imposées d'après le tarif afférent à ces propriétés, même si elles sont devenues totalement improductives, d'autres au contraire qui étaient autrefois incultes, continuent à être cotisées comme telles bien qu'elles aient pu être défrichées et mises en culture.

En second lieu, rien ne sera plus facile que de transformer en impôt de quotité la contribution foncière non bâtie. Quand on connaîtra en effet le revenu net actuel de chaque exploitation, une simple addition suffira pour connaître le total des revenus nets actuels de toutes les exploitations foncières de la commune. Il sera donc aisé de connaître le produit de l'impôt dès que l'on aura déterminé le taux qui frappera le revenu foncier de chaque contribuable.

Reste à se demander maintenant quel taux devra frapper les revenus nets des immeubles non bâtis. Et d'abord la loi fixera-t-elle ce taux elle-même ou laissera-t-on aux Conseils Municipaux la faculté de le fixer eux-mêmes, suivant leurs besoins, dans certaines limites légales ?

Il paraît impossible de donner aux Conseils Municipaux l'initiative et le pouvoir de fixer ainsi le taux de l'impôt. Laisser aux assemblées locales le soin de déterminer le taux des impôts locaux, ce serait

tomber dans la même erreur que le Gouvernement et la Commission de législation fiscale ont commise dans leurs projets et que nous avons relevée. Les assemblées locales, surtout dans les petites communes, sont trop près des contribuables, les connaissent trop individuellement pour ainsi dire, pour que leurs décisions, en matière fiscale, même en les supposant uniquement inspirées du souci de la justice et de l'intérêt général, soient acceptées comme telles par les contribuables. Un tel pouvoir donné aux Conseils Municipaux ne ferait qu'accroître la vivacité des rivalités locales et des luttes de personnes. C'est donc au Parlement seul qu'il appartiendrait, nous semble-t-il, de fixer le taux de l'impôt communal sur la propriété foncière non bâtie.

Quel taux conviendrait-il qu'il adoptât ? On considère généralement aujourd'hui, d'après la notion de justice fiscale qui domine dans l'opinion des théoriciens et des hommes d'État, qu'il y a lieu de diviser tous les revenus possibles en trois classes, de distinguer les revenus tirés du travail, les revenus tirés à la fois du capital et du travail, et les revenus tirés du capital. C'est ce qu'on appelle la discrimination des revenus. Sont tirés du travail seul, les salaires, traitements, etc... ; proviennent du capital seul, les revenus des actions, obligations, maisons, immeubles non bâtis, etc... ; doivent être considérés enfin comme revenus mixtes les bénéfices industriels et commerciaux. On estime que les revenus tirés du travail personnel de l'individu méritent plus de considération et de respect de la part du fisc que les revenus tirés du capital qui échoient au propriétaire sans que celui-ci ait le moindre effort à accomplir pour les mériter : on propose en conséquence de frapper d'impôt plus lourdement les revenus tirés du capital que les revenus mixtes et ceux-ci plus lourdement que les revenus tirés exclusivement du travail. C'est en partant de cette idée que le projet d'impôt sur les revenus voté par la

Chambre propose de frapper d'un impôt de 4 % les revenus des propriétés bâties ou non bâties et les revenus des capitaux mobiliers, d'un impôt de 3,5 % les bénéfices du commerce, de l'industrie et des charges et offices, d'un impôt de 3 % les bénéfices de l'exploitation agricole, les traitements publics et privés, les salaires et pensions, les revenus des professions libérales.

Ces idées, comme aussi ces taux, nous paraissent fort justes et raisonnables. Et d'autre part, nous ne voyons aucune raison de modifier le taux de 4 % qui, d'après le projet voté par la Chambre, devrait frapper les revenus des immeubles non bâtis, parce que le produit de cet impôt serait désormais uniquement destiné aux communes. Le taux du futur impôt communal sur les propriétés non bâties serait donc de 4 %.

Quel serait le produit de cet impôt dans toutes les communes de France? Il est bien difficile de répondre avec un peu de précision à cette question. L'exposé des motifs du projet de loi portant établissement d'un impôt sur les revenus admet que la charge moyenne qui résulte actuellement pour les terres de l'impôt foncier non bâti, est supérieure à 4 % et il affirme qu'en adoptant le taux proposé de 4 % l'immense majorité des propriétaires fonciers (surtout les petits, car il propose de larges exemptions à la base) sera dégrevée. Pour nous, qui n'admettons pas des abattements, il nous semble que le produit de l'impôt communal de 4 % sur le revenu des propriétés non bâties serait sensiblement égal au produit actuel de la contribution foncière non bâtie et nous pensons que le nouvel impôt communal produirait environ une centaine de millions.

Mais dira-t-on, c'est là une solution bien imparfaite et qui ne résout qu'une partie de la question : les centimes rapportent actuellement aux communes 250 millions. Il va donc falloir leur donner le

moyen de se procurer 150 millions. Il est évident, certes, que l'attribution aux communes du produit de l'impôt sur les propriétés foncières non bâties ne compensera pas exactement la perte que leur occasionnera la suppression des centimes additionnels communaux. Mais le déficit sera moins grave qu'il ne paraît au premier abord.

Il faut se rappeler en effet que la contribution foncière non bâtie est surtout productive dans les campagnes. D'après notre législation fiscale actuelle, le sol sur lequel sont bâtis les immeubles et les dépendances nécessaires des dits immeubles ne figurent pas sur les rôles de la contribution foncière non bâtie; ils sont compris dans les bases de la contribution foncière bâtie et sont imposés en même temps que l'immeuble qu'ils supportent ou dont ils dépendent. Dans les villes, il n'y a guère que les jardins — et encore la partie de ces jardins qui excède la surface à laquelle a droit chaque immeuble comme dépendances nécessaires — qui soient assujettis à la contribution foncière non bâtie. Par suite le rendement de la contribution foncière non bâtie est très minime dans les villes et très considérable dans les communes rurales.

Nous pouvons donc prévoir à coup sûr que si nous attribuons aux communes le produit de l'impôt sur la propriété non bâtie, ce produit sera, dans les villes, de beaucoup inférieur au rendement actuel des centimes, mais que dans les campagnes, il compensera presque exactement ce rendement. M. Girault (1) nous donne de cette affirmation un exemple probant. Il nous apprend que dans la commune de Mignaloux-Beauvoir (Vienne) le principal de la contribution foncière sur la propriété non bâtie s'élève à 2.654 fr. Les centimes additionnels dont le nombre s'élève à 62,93 produisent 2.957 fr. 54

(1) Art. GIRAULT, *Op. cit.*, p. 8 et suiv.

(2.972 fr. 52 en ajoutant la part de la commune dans le principal des patentes). Si cette commune avait le principal de la contribution foncière sur la propriété non bâtie, le déficit qui résulterait de l'adoption de la mesure que nous préconisons serait seulement de 300 fr. environ (2 957 fr. 54 — 2.954 fr. = 303 fr. 54).

Le déficit, qui au premier abord apparaît comme devant être considérable ne le serait donc pas uniformément partout. Important dans les grandes villes, il serait minime dans les campagnes. La nécessité s'imposerait néanmoins de le combler. A l'aide de quelles ressources ?

Il nous semble qu'on pourrait sans danger maintenant recourir aux centimes additionnels. Nous avons condamné le procédé des centimes quand le Gouvernement et la Commission de législation fiscale proposaient de continuer à en faire la ressource principale et pour ainsi dire essentielle des budgets communaux, et nous avons montré ce qu'avait de dangereux un tel mélange, une telle liaison des finances d'État et des finances communales; le danger n'existe plus maintenant.

Par l'effet de l'attribution aux communes des produits de l'impôt sur la propriété non bâtie, les budgets communaux ont désormais des ressources propres et presque suffisantes, les municipalités ne recourent aux centimes que d'une manière accessoire et pour des sommes relativement insignifiantes. Par suite l'État serait désormais beaucoup moins gêné pour améliorer quand il le jugerait bon son système fiscal, ses réformes ne devant avoir sur les finances locales que des répercussions de peu d'importance.

Le supplément de ressources dont les communes auraient besoin pour parachever l'équilibre de leur budget pourrait donc leur être fourni à l'aide de centimes additionnels. Mais au principal de quelles contributions ces centimes seront-ils additionnels ? Nous serions assez

porté à admettre que ces centimes soient ajoutés au principal de chacun des impôts sur les revenus prévus par le projet de loi voté par la Chambre. Point ne serait besoin d'ailleurs d'avoir recours au calcul des principaux fictifs tels que proposent de les établir le Gouvernement et la Commission de législation fiscale. Ne faire supporter ces centimes qu'aux revenus supérieurs à un certain chiffre, cela n'aurait point d'inconvénients, parce que ces centimes seraient très peu nombreux et cela introduirait dans les finances communales un certain élément progressif, très atténué certes, qui les mettrait sans danger en harmonie de principe avec les finances d'État.

Un dernier point doit être traité. On n'a pas oublié qu'avec les contributions directes actuelles, disparaîtra aussi la taxe vicinale dans les communes où elle a été établie. Va-t-on la remplacer aussi par des centimes additionnels aux nouveaux impôts d'État ? Nous ne le pensons pas et nous n'hésitons pas à affirmer qu'il importe de rétablir dans les communes qui les ont supprimées pour adopter la taxe vicinale, les prestations.

Les dépenses de voirie en effet sont de nature mixte. Certes, l'intérêt public est directement intéressé au bon aménagement des voies publiques. Il se trouve cependant en pratique que les services de voirie procurent indirectement et par surcroît un bénéfice ou un profit spécial, matériel et mesurable à certaines propriétés ou à certaines catégories de propriétés particulières. L'ouverture d'une rue nouvelle qui embellit une ville et facilite la circulation donne une plus-value certaine aux immeubles en bordure, de même dans les campagnes la construction d'un chemin vicinal qui rapproche deux hameaux peut faciliter l'exploitation d'une mine ou d'une carrière. L'utilité privée s'ajoute ici dans une mesure variable, mais toujours appréciable à l'intérêt public.

Les propriétaires seront-ils admis à jouir sans condition des plus-values fortuites et gratuites qui sont ainsi conférées à leurs immeubles ? Ne semble-t-il pas juste de les imposer en proportion du bénéfice qu'ils reçoivent ? N'est-il pas nécessaire de les imposer spécialement pour compenser les frais que le service de la voirie met à la charge du budget communal ?

Il nous paraît donc juste de faire contribuer les usagers et les riverains des voies publiques aux dépenses du service de la voirie dans les campagnes en rétablissant les prestations, dans les villes en exigeant d'eux qu'ils abandonnent au profit de la collectivité une partie des plus-values que les travaux exécutés ont procurées à leurs immeubles.

Cette mesure nécessaire et juste n'aurait pas seulement l'heureuse conséquence de remplacer la taxe vicinale sans creuser un nouveau déficit dans les budgets communaux, elle permettrait aux municipalités de recourir dans une proportion plus faible encore aux centimes additionnels.

LU ET APPROUVÉ :

Le Président,

RENÉ JACQUELIN.

Vu :

Le Doyen,

P. CAUWÈS.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	3
CHAPITRE I.	
Aménagement actuel des recettes communales.....	11
CHAPITRE II.	
Conséquences du vote du Projet de 1909.	27
CHAPITRE III.	
Le Projet de réforme des finances communales présenté par le Gouvernement.....	35
CHAPITRE IV.	
Le Projet de réforme présenté par la Commission de Législation fiscale.....	53
CHAPITRE V.	
Critique des Projets présentés par le Gouvernement et la Commission de Législation fiscale	63
CHAPITRE VI.	
Comment doit se faire la réforme des finances communales.....	77

BIBLIOGRAPHIE

- ACOLLAS. — *Finances communales*, Paris 1898.
- BOUCART et JÈZE. — *Éléments de science des finances et de législation financière française*, 2^e édition.
- DUBOIS (Paul). — *Essai sur les finances communales*, Paris 1898.
- GRANET. — *L'impôt direct communal*, Thèse, Paris 1904.
- JÈZE. — *Cours élémentaire de science des finances*, 4^e édition, Paris 1910.
- GLASSON. — *Communaux et Communautés dans l'ancien droit français* (1891).
- *Histoire du Droit et des Institutions de la France* (T.V.).
- GIRAULT (Arthur). — *L'impôt sur le revenu*.
-

DOCUMENTS OFFICIELS

- Projet de loi portant suppression des centimes départementaux et communaux, et établissant, en remplacement de ces contributions, de nouvelles impositions basées sur les revenus*, présenté par M. CLEMENCEAU et M. CAILLAUX. Séance du 3 Mars 1909. J. O. Chambre, Doc. Parl. S. O., 1909, p. 201.
- Rapport fait au nom de la Commission de la Législation fiscale chargée d'examiner le projet de loi portant suppression des centimes départementaux et communaux et établissant de nouvelles impositions basées sur les revenus*, par M. MALVY, député. J. O. Chambre. Doc. Parl. S. O., 1910, p. 334.
-

DOCUMENTS STATISTIQUES

- Revue des Sciences et de Législation financière* (notamment 1909, p. 650 et suivantes).
- Situation financière des Communes de France et d'Algérie* (Publication annuelle du Ministère de l'Intérieur).
-

PARIS

IMPRIMERIE MAULDE, DOUMENC & C^{ie}

144, rue de Rivoli, 144
